

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CONFÉRENCES

FAITES À MM. LES OFFICIERS

DU CENTRE DES HAUTES ÉTUDES MILITAIRES

DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE GUERRE

ET DE L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DE MARINE

LES 20, 28 FÉVRIER ET 12 MARS 1920

PAR

M. F. LARNAUDE

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

> Il est ridicule de prétendre décider des droits des royaumes, des nations et de l'univers, par les mêmes maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit pour une gouttière, pour me servir de l'expression de Cicéron.
>
> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XXVI, chap. XVI.



PARIS

IMPRIMERIE NATIONALE

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL SIREY

22, RUE SOUFFLOT, PARIS, Ve

LÉON TENIN, DIRECTEUR

MDCCCCXX

AVANT-PROPOS.

Ces conférences, faites devant un public spécial à qui elles étaient exclusivement réservées, sont livrées à l'impression dans la forme même qu'elles ont revêtue.

On n'y trouvera ni discussions juridiques approfondies ni vues prophétiques sur la Société des nations. J'ai cherché à expliquer le plus simplement et le plus clairement que j'ai pu ce qu'ont voulu faire les auteurs du pacte.

Leur œuvre a, d'ailleurs, été l'objet d'appréciations et de critiques très diverses. Elles n'ont pas toujours été bienveillantes.

Cette œuvre est tellement nouvelle, elle bouleverse tant de notions acquises, tant d'habitudes séculaires ou invétérées, que certains n'ont pas hésité à lui prédire un échec retentissant.

La Société des nations leur a répondu, comme ce philosophe qui prouvait le mouvement en marchant, par les nombreuses et laborieuses sessions de son Conseil et par les décisions importantes qu'il a été amené à prendre sur quelques-uns des nombreux objets assignés par le pacte à son activité.

Quant à ceux qui ont essayé de la bafouer en lui reprochant de ne pas réaliser immédiatement tous les rêves pacifistes, qu'ils veuillent bien, au lieu de ratiociner a priori, *étudier le développement historique de la justice parmi les hommes. Ils verront combien ont été lents ses progrès et timides ses débuts!*

Mais n'est-ce pas aussi dans cette lenteur et dans cette prudence des premiers essais que réside la force des institutions qui y ont pris naissance?

Il n'en sera pas autrement de l'établissement de la justice entre nations. Elle commencera modestement, ou elle ne sera pas!

Telle qu'elle est, et sans nier ses imperfections, la Société des nations instituée par le Traité de Versailles, dont elle forme l'impressionnant frontispice, a déjà, et en bien peu de temps, on en conviendra, rendu les plus grands services au monde, à la cause de la Paix, et à l'amélioration des relations internationales.

Ne lui demandons pas l'impossible, faisons-lui crédit!

Ne lui demandons pas de supprimer immédiatement les guerres entre les États quand les individus refusent de soumettre à la justice les conflits qui s'élèvent entre eux toujours plus graves et plus nombreux.

Ne lui demandons pas surtout de supprimer les patries par un développement excessif et prématuré de ce qu'on appelle quelquefois l'esprit international.

Comme l'a dit dans le magnifique langage qui lui est familier un grand Français, M. E. Lavisse, avant même la naissance de la Société des nations et quand le « grand dessein » n'était encore qu'à l'état de lointain projet, « l'esprit international n'affaiblira pas l'esprit national. La Société des nations, comme toutes les sortes de sociétés, ne peut valoir que la somme des valeurs de ses membres. Les nations continueront de travailler, chacune dans son cadre de nation, sur sa portion de sol, sous son fragment de ciel, avec les aptitudes diverses, nées du ciel et de la terre[1] *. . . ».*

Les patries ne peuvent pas disparaître. Elles sont immortelles. Mais elles peuvent vivre autrement qu'en se jalousant et en se suspectant, sans s'affaiblir, sans se désorganiser et se ruiner toutes les fois que des conflits d'intérêts surgissent entre elles !

C'est là un idéal modeste, un peu terre à terre, et qui sans doute se place plutôt dans l'observation du passé que dans la prévision sybilline de l'avenir.

Mais c'est l'idéal qu'avaient certainement devant les yeux ceux qui ont travaillé de toute leur âme, mais sans perdre jamais de vue la réalité des faits, à l'édification de ce nouveau régime international né de la grande guerre.

C'était à coup sûr l'idéal des deux grands politiques dont les noms sont indissolublement liés à la naissance de la Société des nations, Léon Bourgeois et le président W. Wilson, sous l'égide desquels je place et à qui je dédie ces quelques pages, faible hommage rendu aux deux hommes dont l'histoire a déjà inscrit les noms sur ses tables d'airain et auxquels va la reconnaissance . . . internationale !

[1] Discours de M. Ernest Lavisse à la manifestation nationale du 22 septembre 1918 en l'honneur des deux victoires de la Marne (*Revue Hebdomadaire* du 28 septembre 1918, p. 544).

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Ire CONFÉRENCE [1].

MESSIEURS,

M. le général Debeney a bien voulu me demander de faire devant vous quelques conférences sur la *Société des Nations*, telle qu'elle est organisée par le traité de Versailles du 28 juin 1919. Je veux tout d'abord l'en remercier. L'auditoire d'élite à qui il m'est ainsi donné de parler est tout nouveau pour moi. Je voudrais, tout de suite, le rassurer sur mes intentions. Je ne vais pas demander la disparition, la suppression des armées. Telle n'est pas d'ailleurs la signification du pacte de la Société des Nations.

Comme me le disait dans une charmante boutade l'illustre maréchal Pétain, à qui j'ai eu le grand honneur d'être présenté lors de la conférence du général Debeney sur « l'Officier français », il faudra, même à la Société des Nations, au moins un garde champêtre !

Et, coïncidence bien curieuse, qui m'enhardit encore à vous parler de la Société des Nations, n'est-ce pas à un général anglais, le lieutenant-général the right honourable J. C. Smuts, ministre de la défense de l'Union Sud-Africaine, que nous devons les idées essentielles sur lesquelles le pacte est fondé ? On ne le dit pas assez. Mais ceux qui plus tard feront l'histoire de la genèse, à la fin de la grande guerre, de l'idée, qui a trouvé sa réalisation dans le pacte, rendront l'hommage qu'elle mérite à la substantielle brochure où se trouvent formulées par avance, avec la plus rigoureuse précision, les parties vraiment capitales de notre institution [2].

Si c'est un général qui est un des principaux fondateurs de la Société des Nations, il est bien naturel que des officiers sachent en quoi elle consiste !

[1] L'impression de ces conférences ayant eu lieu quelques mois après qu'elles ont été faites, on a mentionné dans des notes, au bas des pages, les faits survenus dans l'intervalle et qui intéressent le sujet.

[2] La traduction française de la brochure du général Smuts a paru sous ce titre en 1919 à Paris: *La Société des Nations. Une proposition pratique*, par lieut.-general the right honourable J. C. Smuts, Ministre de la défense de l'Union Sud-Africaine, Prétoria.

L'officier, d'ailleurs, M. le général Debeney nous le disait avec sa haute autorité dans sa dernière conférence, va avoir à remplir demain un rôle qui ne sera pas seulement militaire. Il devra posséder sur les principales questions économiques, sociales, politiques, un ensemble de connaissances assez approfondies. Son rôle va s'élargir.

Savoir exactement ce qu'est la *Société des Nations*, ce qu'elle est appelée à faire, la place qu'elle occupera dans le monde, ce sont là des notions qu'il ne sera désormais permis à aucun homme cultivé d'ignorer, encore moins à l'élite que constitue le corps des officiers français.

La Société des Nations n'est plus d'ailleurs un rêve, elle est entrée en action, « at work » comme disent les Américains. Son principal organe, *le Conseil*, a tenu déjà deux sessions[1], et la première, qui a eu lieu à Paris, a été présidée par l'homme qui a créé l'expression même qui sert à la désigner et qui a tant fait pour la propagation de l'idée qu'elle incarne, M. Léon Bourgeois. Les adhésions prévues par l'article 1er se multiplient. Le Conseil Suprême lui confie des tâches difficiles, comme la solution de la question financière internationale, preuve de la confiance qu'on met en elle. Il n'est pas de jour où la rubrique « Société des Nations » n'apparaisse dans les journaux. Elle publie d'ailleurs elle aussi son journal officiel[2]. Enfin, elle a déjà — n'est-ce pas la meilleure preuve de son existence ? — des fonctionnaires, et des fonctionnaires d'importance, puisque le traitement de son secrétaire général s'élève à plusieurs centaines de mille francs ! (*Sourires.*)

A tous ces points de vue, la Société des Nations mérite qu'on s'occupe d'elle.

En acceptant de faire ces conférences, je ne me suis pas dissimulé que je m'exposais à soulever un coin du voile qui a, jusqu'à présent, couvert les délibérations de l'Hôtel Crillon, délibérations auxquelles j'ai participé comme délégué du Gouvernement français avec M. Léon Bourgeois. Mais je tiens à déclarer tout de suite que c'est seulement le professeur de droit public qui parlera, que lui seul assume toutes les critiques qui ne manqueront pas d'être adressées à son exposé, que c'est enfin exclusivement sur lui que doit peser la responsabilité des opinions et des interprétations qu'il va être appelé à émettre ou à proposer.

Deux conférences, trois peut-être, c'est d'ailleurs bien peu pour exposer l'organisation et le fonctionnement du futur gouvernement du monde (car la Société des Nations n'aspire à rien moins que cela). Aussi m'en tiendrai-je, je vous en avertis, aux

[1] En mai, le Conseil de la Société des Nations s'était déjà réuni cinq fois.

[2] *Société des Nations. Journal officiel* (en anglais et en français), n° 1, février 1920, chez Harrisson et fils, St Martin's lane, Londres, W. C. 2.

principes, évitant les détails de pure réglementation, pour lesquels, d'ailleurs, la plupart du temps, les textes se suffisent à eux-mêmes.

Et j'ajoute que c'est seulement ce qu'est et non ce que beaucoup voudraient que fût la *Société des Nations* que je me propose d'exposer. La Société des Nations telle que l'a faite la Conférence de la paix ou plus exactement la Commission qui l'a préparée (car la Conférence n'a rien changé à son projet), voilà quel sera l'objet de ces conférences. Nous ne voulons pas prédire l'avenir, le présent seul suffira d'ailleurs largement à remplir la tâche que nous nous sommes assignée.

CHAPITRE PREMIER.

NATURE ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Aujourd'hui je voudrais examiner avec vous la nature et les caractères généraux que présente la Société des Nations instituée par le traité de Versailles.

Or les caractères généraux qu'on peut reconnaître à la Société des Nations, sortie de la Conférence de la paix, peuvent, il me semble, se ramener aux quatre points suivants :

1° La Société des Nations n'est *pas un Super-Etat*. Elle n'est pas autre chose qu'une convention par laquelle les nations qui ont conclu cet arrangement ou qui y ont adhéré ou y seront admises ont réglé ou accepté certaines relations internationales, convention *sui generis* d'ailleurs et qui dépasse parfois les limites du pur droit contractuel;

2° Le caractère de la Société des Nations du traité de Versailles est avant tout *politique*. Le caractère juridique et judiciaire n'y figure qu'à un très faible degré;

3° La Société créée entre les Etats signataires, adhérents ou admis est investie d'*attributions multiples*. A la différence des anciennes conceptions et des anciens projets qui l'ont précédée, elle ne restreint pas exclusivement son action à la prévention de la guerre;

4° Enfin, dernier trait caractéristique de notre Société des Nations, elle *ne prétend pas supprimer la guerre*. Elle veut seulement la rendre moins fréquente. Ceci est encore une différence capitale avec les anciennes conceptions, le droit à la guerre subsiste, il y a même des guerres légales.

Il faut reprendre successivement ces quatre idées, démontrer qu'elles sont impliquées par les dispositions du pacte quand elles n'y figurent pas expressément, qu'elles forment la substance même, l'esprit qui s'en dégagent, et doivent servir à en fournir l'interprétation et à en expliquer le fonctionnement.

§ 1. — La Société des Nations n'est pas un Super-Etat.

On peut remarquer, dès le début, la différence des expressions qui, dans les deux langues du traité, ont servi à désigner notre institution, société, en français, *league* en anglais. L'expression Société des Nations, qui a le grand avantage d'être la plus

ancienne, et, pour nous, celui d'avoir une origine française, peut induire en erreur, car le mot société implique souvent l'idée d'un groupement organique et politique. C'est ainsi qu'on parle de la Société française, de la Société anglaise. Mais il y a aussi la Société contrat, simple arrangement contractuel et à buts limités. Et l'on peut hésiter sur le sens dans lequel le mot pourrait être pris. Avec le mot *league* le doute n'est pas possible. La ligue n'est jamais qu'un groupement à buts limités, formé pour atteindre certaines fins.

Or il n'est pas douteux que c'est ce dernier sens qui est celui dans lequel il faut prendre la Société des Nations.

La Société des Nations n'est pas une Société d'Etats analogue soit à l'Etat fédéral, soit à la Confédération d'Etats, soit à l'Union, soit à toute autre forme d'Etat non unitaire.

Elle ne ressemble en rien à ces types de groupements d'Etats que le droit international essaie, sans y parvenir d'ailleurs complètement, d'emprisonner dans des catégories rigides, à caractères nets et tranchants.

Elle est une formation d'un type absolument nouveau, avant tout et même peut-on dire exclusivement contractuelle, dans laquelle les Etats assument certaines obligations, mais des obligations qui laissent intacte leur souveraineté.

Et ceci n'est pas une controverse purement doctrinale et en quelque sorte d'Ecole.

La question a des intérêts pratiques nombreux, et, en particulier, à l'heure actuelle, c'est parce que l'opposition du Sénat aux Etats-Unis persiste à voir dans la Société des Nations un *Super-Etat* et dans le *Conseil* et l'*Assemblée* qui y sont organisés un *Super-Gouvernement*, qu'il y a tant de craintes à avoir sur la ratification par les Etats-Unis du traité de paix[1].

Il importe donc de dissiper cette équivoque.

Quel singulier Etat, peut-on remarquer d'abord, serait la Société des Nations, qui n'aurait pas de nom, pas de drapeau, pas de territoire, pas de population propre, pas de nationalité!

Mais c'est surtout l'examen des obligations contractées par les Etats ainsi associés et des droits qu'ils conservent qui démontre qu'il n'y a, de leur part, aucune *aliénation* de souveraineté. Est-ce que l'article 1er du pacte, reproduisant une règle que nous trouvons dans nos lois du 23 mars 1884 sur les Syndicats professionnels et du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association, ne permet pas à chaque membre de la Société de s'en retirer quand il lui plaît, moyennant un préavis de deux ans?

L'article 26 et dernier du pacte répète la même règle pour le cas où des amendements apportés au pacte ne conviendraient pas à tel membre de la Société. L'article 26

[1] Le Sénat des Etats-Unis a finalement refusé d'approuver le traité de Versailles.

lui réserve expressément le droit de ne pas les accepter et de se retirer immédiatement de la Société, sans être obligé au préavis de l'article 1er.

En outre, et la démonstration est peut-être plus convaincante encore, l'article 16 § 4 du pacte permet au Conseil d'exclure de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte.

C'est encore là la reproduction d'une règle que nous trouvons dans toutes les Associations et dans les Syndicats professionnels, dans les Sociétés coopératives à un degré encore plus accentué, le membre qui n'accomplit pas ses obligations, qui ne paye pas ses cotisations, pouvant être exclu de l'Association ou du Syndicat! Cette règle ne figure même pas expressément dans la loi [1], mais est insérée tout au long dans les statuts de Syndicats ou d'Associations.

Tout cela, c'est de l'Association, ce n'est pas de l'État! Ce sont des principes constitutifs de l'Association ou du Syndicat, ce ne sont pas des principes de l'État.

La Société des Nations n'est pas un Super-État. Elle ressemble plutôt à une Association, à un Syndicat d'États, à une Coopérative d'États, mais, d'ailleurs, avec des caractères spéciaux qui dépassent singulièrement le droit contractuel proprement dit.

Il faut indiquer enfin la règle de l'unanimité, exigée par l'article 5, dans le plus grand nombre des décisions à prendre par la Société, pour achever de démontrer que nous ne sommes pas en présence d'un régime d'État. Sans doute, la Confédération exige aussi l'unanimité, ou si du moins l'unanimité n'est pas requise, réserve le droit de se retirer à tout État qui n'accepte pas la modification apportée au traité d'où résulte la Confédération [2].

Mais on remarquera que, dans la Société des Nations, cette unanimité est requise même lorsque le Conseil ou l'Assemblée ne font qu'appliquer une des règles du pacte.

On pourrait d'ailleurs trouver d'autres différences dans une comparaison plus poussée au point de vue de la subtilité juridique. Je vais m'en abstenir devant un auditoire tel que le vôtre. Y a-t-il là une bonne ou une mauvaise règle? Ne paralysera-t-elle pas souvent l'action de la Société? C'est possible. Mais ce qui est hors de doute, c'est qu'elle démontre péremptoirement que les membres de la Société des Nations restent investis de la plénitude de leur souveraineté.

Et l'on peut même dire que par cette règle le pacte reste même en deçà de ce qui est pratiqué dans toute société privée. Dans une société, et dans les limites du pacte

[1] Sauf pour les Sociétés coopératives (article 52 de la loi de 1867 sur les Sociétés).

[2] Voir sur la question des Confédérations : Le Fur, *État fédéral et Confédération d'États* (thèse de doctorat, Paris, 1896).

social, le conseil d'administration, les assemblées même les plus générales et les plus extraordinaires décident à la majorité.

Ici la majorité reste impuissante! C'est le *statu quo* qui l'emporte, comme dans l'indivision du droit civil.

C'est qu'il s'agit de rapports entre Etats et que, dans les relations internationales, on n'est pas encore arrivé à ce stade supérieur où ils pourront être contraints à des actes, qui peuvent entraîner pour eux des conséquences graves, par une autre volonté que la leur.

En un certain sens, dans la Société des Nations sortie du pacte, les Etats restent sous le régime d'un droit contractuel qui se perpétue et se renouvelle pour toutes les décisions à prendre. Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est en quelque sorte un nouveau contrat qui intervient, et pour contracter il faut être d'accord. Voilà ce qu'ont voulu les auteurs du pacte du 28 juin.

Et ils l'ont voulu parce qu'il s'agira souvent, je l'ai déjà laissé entrevoir, de prendre les décisions les plus graves, peut-être d'entrer en guerre. Par le pacte de la Société des Nations, nous le verrons plus tard, les *Etats qui en font partie ne veulent pas accepter d'être contraints à la guerre par une autre volonté que la leur.* Et voilà comment s'explique la règle de l'unanimité!

Est-ce à dire que le pacte ne dépasse pas quelquefois les limites du droit contractuel?

J'ai déjà fait observer qu'il serait vain de vouloir le ramener à un type déjà existant de contrat, autant qu'il est impossible de l'enfermer dans la catégorie ordinaire des Etats unitaires ou composés.

Et, en effet, ce qui prouve que ce n'est pas une simple *association*, ni même une pure *alliance*, c'est que la grande règle du droit contractuel que le contrat ne produit pas d'effets à l'égard de ceux qui n'y ont pas pris part ne s'y applique pas. Les règles qui y sont établies, en particulier pour prévenir la guerre, s'appliquent, en effet, même aux Etats qui ne font pas partie de la Société.

Vous verrez dans l'article 17 que les règles les plus importantes prévues pour prévenir la guerre s'appliquent même aux Etats qui ne font pas partie de la Société.

Le principe est d'abord expressément posé dans l'article 11 : « Toute guerre ou menace de guerre, *qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société*, atteint la Société tout entière, qui doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. »

Et l'article 17 fait l'application de ce principe en obligeant, « en cas de différend entre deux Etats, *dont l'un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie*, l'État ou les États étrangers à la Société, à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend ».

Nous sommes loin par conséquent de la règle « Res inter alios acta aliis nec nocere, nec prodesse potest. . .

C'est que la solidarité internationale, le but suprême d'éviter la guerre qu'elle implique, font fléchir ici certains principes traditionnels dont l'application risquerait de mettre en échec toutes les dispositions du pacte !

Le droit international n'est pas aussi rigide que le droit interne privé ou même public. Il n'est pas aussi cristallisé. Il se développe plus librement !

Or des situations nouvelles sont nées de l'abominable guerre telle que l'a déchaînée et menée l'Allemagne. A ces situations nouvelles il faut des formations juridiques nouvelles. Et ces formations nouvelles ne sont pas une violation du droit. Elles n'en sont que le développement et l'adaptation. Ce sont, avant tout, les grands principes de justice et d'humanité qui commandent. Sous leur égide, on ne risque pas de se tromper, en s'écartant de quelques rigidités juridiques traditionnelles.

§ 2. — Le caractère plus politique que juridique de la Société des Nations.

En plaçant les conférences sur la Société des Nations, dans le programme de vos études, parmi les conférences de politique (et de géographie générale), le général Débeney les a inscrites tout à fait à leur place ! Elles figurent très justement à côté de celles sur le traité de paix, sur la situation de l'Angleterre dans le monde ! C'est le caractère politique qui y domine, comme dans ces dernières !

La Société des Nations n'est pas autre chose qu'une nouvelle forme de vie politique internationale. Le droit n'en est sans doute pas absent. Mais il y prend un aspect bien nouveau et peu en harmonie avec les caractères qu'il revêt d'ordinaire. Le droit est rigide: ici c'est la souplesse qui domine. Le droit s'accompagne nécessairement d'appareils judiciaires, chargés de le proclamer : ici les formes et les interventions judiciaires sont réduites à leur minimum. Le droit, quand il a été proclamé, comporte l'exécution que nous appelons *manu militari*, et par conséquent suppose l'existence de cette *manus militaris:* on la cherche vainement ici.

Enfin le droit c'est le juge, et c'est ici le politique, le diplomate, l'homme d'Etat qui sont au premier plan: le juge n'est qu'au second et même plus loin encore !

Tout cela nous allons le trouver dans le pacte en le lisant avec attention !

I. Nous y trouvons d'abord *la très petite place qui y est faite à la solution judiciaire des conflits internationaux.*

Il n'y a qu'un seul article qui lui soit consacré sur les vingt-six (dont certains fort longs) qui organisent la Société des Nations, l'article 13 !

Or, jusqu'à présent, la solution des conflits par la voie judiciaire ou de l'arbitrage (car les arbitres sont des juges) avait toujours été considérée comme caractéristique de l'organisation de la paix dans le monde.

L'arbitrage, avec sa procédure raide, comme l'est toute procédure judiciaire, avec la nécessité d'un compromis, soigneusement établi par la position précise des questions, avec les précautions minutieuses, constituant d'ailleurs des garanties indispensables pour les parties en litige, cet arbitrage que l'ancien pacifisme voulait rendre obligatoire, il est sans doute dans le pacte, mais il y est introduit avec son caractère ordinaire. Il y reste *facultatif;* les parties, si elles veulent ainsi résoudre leur conflit, doivent y consentir toutes deux. L'article 13 le dit expressément puisqu'il parle d'un différend susceptible, « *à leur avis* », d'une solution arbitrale.

Ce qui a été rendu obligatoire par le pacte, et c'est là un immense progrès, c'est l'obligation, en cas de différend qui n'a pu se résoudre par la voie diplomatique, de le soumettre soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

Mais cette obligation, qui porte sur une alternative, doit être interprétée suivant les caractères propres à chacune des éventualités qu'elle prévoit.

Si on choisit le Conseil, c'est la procédure du Conseil qui sera suivie, et nous verrons qu'elle peut mener à la guerre.

Si on choisit l'arbitrage, on prend parti pour une procédure judiciaire qui aboutit nécessairement à un jugement, et tout jugement est obligatoire.

Il est vrai que l'article 13 semble avoir indiqué les cas dans lesquels il y a matière d'arbitrage, et on pourrait être tenté d'en conclure que l'arbitrage est obligatoire au moins dans ces cas (différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à la nature ou à l'étendue de la réparation due pour une telle rupture...).

Mais la conclusion serait en opposition formelle avec la grande règle de la nécessité du consentement pour tout arbitrage, règle rappelée par les mots « *à leur avis* », qui est la partie essentielle de l'article 13, les cas cités n'étant que des exemples, exemples qui ne peuvent être limitatifs comme l'implique le mot « généralement » prudemment employé par les rédacteurs de l'article 13. Or, si ces exemples ne sont pas limitatifs, comment pourrait-on en faire sortir la nécessité de recourir à l'arbitrage, comme le plaideur, dans la législation interne, est obligé d'accepter le tribunal devant lequel son adversaire a le droit de le traîner?

Qui ne voit que, si telle avait été l'intention des auteurs de l'article, ils auraient précisé avec le plus grand soin cette obligation de recourir à l'arbitrage, les cas où il en est ainsi, les règles de procédure, les effets? Un article ne leur aurait certes pas suffi!

Ce qui démontre d'ailleurs que l'arbitrage est ici resté avec ses caractères essentiels, c'est qu'on ne change rien aux conventions d'arbitrage déjà intervenues, que le tribunal reste celui qui a été désigné par les parties ou prévu dans leurs conventions antérieures, et que l'article 14, en prévoyant la création d'une cour permanente de justice internationale, qui doit être la Cour de la Société des Nations, répète ce qui a déjà été dit dans l'article 13, sous une autre forme, en disant qu'elle ne connaîtra que des différends que « les parties lui soumettront ».

Tout semble d'ailleurs démontrer que, pour les auteurs du pacte, l'arbitrage avait une petite importance. Si on compare en effet la première et la seconde et dernière rédaction, on constate que, dans le projet primitif, il n'avait été rien dit sur le caractère obligatoire de la sentence, tandis que ce caractère apparaît dans la seconde rédaction, sous une forme d'ailleurs des plus prudentes et des plus réservées. « Le conseil, porte l'article 13, *in fine*, faute d'exécution de la sentence, *propose* les mesures qui doivent en assurer l'effet... ».

Rarement d'ailleurs, une sentence arbitrale est restée inexécutée.

Concluons donc que, pour les auteurs du pacte, l'essentiel n'est pas dans l'arbitrage, en cas de différends internationaux.

C'est à une solution non pas judiciaire, mais politique, des conflits que les auteurs du pacte ont donné toutes leurs préférences.

C'est là la portée vraiment neuve et capitale de l'organisation de la Société des Nations.

Et c'est dans plusieurs articles, fort longs, très détaillés, que ce mode nouveau de solution des conflits a été organisé.

II. *La solution politique des conflits. — Le conseil et l'assemblée.* — La place de beaucoup la plus importante pour la solution des conflits internationaux est celle qui est réservée à un mode de règlement de ces conflits dépourvu de tout caractère judiciaire et essentiellement politique.

Le choix est en effet donné aux États, entre lesquels existe un différend, entre l'*arbitrage* et une *procédure d'enquête-examen*, confiée à l'un ou à l'autre des organes politiques de la Société des Nations, le conseil ou l'assemblée.

Or ni le conseil, ni l'assemblée ne sont des juridictions.

Investis d'un grand nombre d'attributions politiques ou administratives, ils n'ont aucun caractère judiciaire, même quand ils s'occupent d'un différend entre États.

Ils ne l'ont ni par la qualité de leurs membres, qui sont ou seront des hommes politiques, et qui, s'ils sont des juristes, — il faut souhaiter qu'il y en ait quelques-uns — n'y joueront pas un rôle proprement juridique, ni par la procédure qu'ils vont avoir à suivre pour résoudre les conflits !

Il faut reconnaître sans doute que quelquefois un corps politique est investi d'attributions judiciaires. C'est le cas du Sénat en France, quand il se transforme en Cour de justice. Mais, quand il en est ainsi, le Sénat se voit imposer une procédure judiciaire.

Ici, au contraire, le conseil ou l'assemblée ont à suivre sans doute une certaine procédure, tracée très minutieusement dans les articles 15, 16, 17 du pacte.

Mais la marche qui leur est ainsi imposée n'a aucun caractère judiciaire, comme nous le verrons quand nous en ferons l'exposé. C'est en ménageant toutes les susceptibilités — précautions dont un juge n'a pas à tenir compte, — c'est en procédant par voie de transactions, de concessions réciproques, qu'ils chercheront à apaiser le différend ! C'est surtout *ex aequo et bono* qu'ils se décideront dans le rapport qu'ils ont à dresser.

A cette condition seule, en effet, ils se distingueront des arbitres proprement dits, qui, eux, sont des juges.

A quoi servirait-il d'avoir des organes de même caractère ?

C'est que, d'ailleurs, la nature des différends qui seront portés devant eux les distinguera de ceux pour lesquels les parties auront donné la préférence au tribunal international. Et ce seront souvent les plus graves, les plus dangereux au point du vue du maintien de la paix. Ce seront souvent des différends d'ordre purement politique, de ces différends qui ne sont pas susceptibles d'être ramenés à des termes précis, qui n'ont pas, suivant l'expression consacrée, le caractère juridique.

Que les Etats en conflit soient d'ailleurs ou non d'accord pour saisir le conseil ou l'assemblée, peu importe ! Le conseil comme l'assemblée, à la différence de la Cour de justice internationale, peuvent être saisis par une seule partie !

On ne pouvait, sans dénaturer l'arbitrage, permettre à une seule partie de citer l'autre devant un tribunal international, à raison même des caractères de la solution qui appartient invariablement aux sentences judiciaires, l'exécution forcée.

On pouvait, au contraire, imposer l'enquête-examen[1] à la partie qui s'y refuse, car l'enquête n'aboutit pas, comme nous le verrons, à une sentence proprement dite.

§ 3. — L'absence de formules précises et nettes impliquant l'idée d'obligations strictes.

Je tire enfin le caractère avant tout politique de l'engagement contracté par les

[1] Il serait intéressant de comparer l'enquête-examen instituée par le pacte, et qui est obligatoire, à la procédure des Commissions internationales d'enquête qui forme le titre III de la Convention de La Haye de 1908 sur le règlement pacifique des conflits internationaux. Le recours à cette procédure est purement facultatif et conventionnel.

signataires du pacte de l'absence de formules précises, nettes, tranchantes, qui distingue la rédaction du pacte.

Le droit s'exprime par des formules tranchantes; la politique enferme, au contraire, toutes ses décisions dans des formules ondoyantes et souples.

L'obligation stricte est le caractère essentiel du droit. Elle est rare dans la politique!

La lecture du pacte va nous montrer dans les articles les plus importants ce caractère d'imprécision, qui a été voulu, et qui donne au pacte une allure si particulière et si étrangère à la forme juridique.

Voyez d'abord l'article 11, § 1. On y déclare que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non les membres de la Société, intéresse cependant la Société tout entière, et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations.

Mais quelles vont être ces mesures? Vous le chercheriez vainement dans la suite du texte. Il se borne à prescrire au secrétariat général de convoquer immédiatement le conseil, à la demande de tout membre de la Société!

Vous trouverez aussi cette formule imprécise et vague même dans l'article 13, à propos de la sentence arbitrale. Cette sentence est-elle obligatoire? Oui, sans doute; mais comment cette obligation sera-t-elle imposée? L'article 13 *in fine* se borne à dire que, « faute d'exécution de la sentence, le conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ».

Et il y a plus d'imprécision encore dans le paragraphe 7 de l'article 15, qui, lorsqu'on a recouru à la procédure d'enquête devant le conseil (ou l'assemblée), statuant sur l'hypothèse où le rapport n'est pas accepté à l'unanimité, se borne à dire que « les membres de la Société se réservent d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

L'article 16 n'est pas beaucoup plus impératif quand il semble que cependant une obligation stricte est née. Il vise le cas d'une guerre contraire à toutes les règles du pacte et à laquelle recourt un membre de la Société en violation des engagements pris dans les articles 12, 13 ou 15 du pacte.

On attend que, dans ce cas, tous les membres partent en guerre avec des effectifs déterminés à l'avance. Telle n'est pas la solution que donne l'article 16. Il se borne à dire que « le Conseil a le devoir de *recommander* (*recommend*, mot anglais intraduisible, plus fort que le mot *propose* et moins fort que le mot *fixe*) aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

Je cite enfin, pour terminer ma démonstration, l'article 17 *in fine* qui prévoit un différend entre deux États dont l'un seulement est membre de la Société ou dont aucun

n'en fait partie. L'article prévoit le refus des parties d'accepter les obligations de la Société aux fins de règlement du différend. Que va-t-il se passer? Va-t-on les y forcer? L'article, plus prudent, se borne à dire que « le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ».

Mais il se garde bien de dire *quelles* propositions le Conseil va faire, *quelles* mesures il va prendre!

Ceci est laissé à sa discrétion, à sa prudence, à son ingéniosité! On ne lui impose rien, on lui laisse la liberté la plus grande.

Si j'insiste sur ces constatations, c'est pour bien marquer le caractère du fonctionnement de la Société dans les circonstances les plus graves, lorsque interviennent le Conseil ou l'Assemblée, lorsqu'une guerre est à craindre.

On a voulu laisser la liberté et l'initiative les plus larges aux diplomates, aux hommes politiques qui rempliront le Conseil ou l'Assemblée et qui auront à résoudre ces terribles questions, d'où peut sortir la paix, comme la guerre peut en découler.

Ils prendront conseil des circonstances, ils négocieront, ils feront des propositions, des suggestions! Mais quelles seront ces propositions, ces suggestions? On ne peut le prévoir à l'avance!

Les hommes qui mèneront la barque de la Société dans ces circonstances graves, ce ne sont pas des juges, ce sont des hommes politiques!

Car le juge est inflexible, et s'il ne l'est pas il cesse d'être un juge.

L'inflexibilité ici serait contraire au but même que l'on veut atteindre!

Et ceci marque le caractère que va avoir dans les circonstances les plus graves le fonctionnement du mécanisme ainsi créé.

Il n'aura pas le caractère raide, rigide, automatique, en quelque sorte, de toute règle de droit.

C'est la souplesse qui y dominera, le régime des plus ou des moins, du *do ut des*, si caractéristique de tout ce qui est politique!

Je ne voudrais pas, cependant, vous laisser sur cette impression qu'il y a rien de précis dans le pacte, qu'il n'y existe pour ainsi dire pas d'engagement.

L'impression serait inexacte et je me hâte de la dissiper en vous citant, entre autres, les obligations très nettes qui existent, en somme, dans les parties essentielles du pacte, et cela suffit!

C'est d'abord l'obligation absolue, progrès énorme sur ce qui se passait jusqu'alors dans les rapports internationaux, pour les États, de soumettre tout différend soit à l'arbitrage, soit à la procédure d'enquête devant le Conseil ou l'Assemblée! La solution de l'article 12 est formelle. Sans doute, l'article 15, § 8 réserve — et ceci est bien

important — le cas où une des parties prétend que le différend porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive. Mais il faut que le Conseil le reconnaisse.

Le même article 12 est non moins formel pour imposer aux parties d'attendre trois mois après la *sentence* des arbitres ou *le rapport* du Conseil avant de recourir à la guerre. « En aucun cas », dit l'article 12.

C'est aussi une règle très précise qui impose même aux États qui ne sont pas membres de la Société de se soumettre, pour la solution de leurs différends, aux règles du pacte (art. 17).

Le boycottage économique, prévu par l'article 16 contre tout État qui viole les règles des articles 12, 13 ou 15, se déclanche de plein droit. Les autres États s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations. . ., car il est considéré *ipso facto* comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société[1].

Et je cite enfin le fameux article 10, qui parle vraiment le langage des traités internationaux où l'on prend des engagements fermes, quand il impose aux parties « le respect et le maintien contre toute agression extérieure de l'intégrité territoriale et de l'independance politique présente de tous les membres de la Société ».

N'y aurait-il que cela dans le pacte que les guerres se trouveront par là même bien raréfiées ! C'est surtout, d'ailleurs, on le remarquera, dans l'exécution que le caractère indéterminé et peu précis des obligations des parties se présente.

§ 4. — La multiplicité des attributions de la Société des Nations.

Un des caractères les plus remarquables et des plus nouveaux de la Société des Nations, créée par le traité du 28 juin 1919, celui qui lui donne son allure la plus originale en même temps que la plus pratique, c'est la multiplicité des attributions confiées à la Société des Nations. Ce n'est pas seulement de prévenir les guerres, de les empêcher, qu'elle est chargée, c'est d'une foule d'attributions qui n'ont aucun rapport avec la guerre.

En ceci les auteurs du pacte innovent et entrent dans une voie tout à fait différente de celle qu'avaient suivie jusqu'alors tous les auteurs de projets, tendant à supprimer les guerres entre nations, par l'institution d'une justice plus ou moins analogue à celle qui, au cours de l'Histoire, dans les États, s'est substituée aux guerres privées entre particuliers, familles ou clans.

[1] C'est contre ce genre de dispositions et aussi contre l'article 10 que s'est élevée surtout la protestation des républicains du Sénat des États-Unis. — Voir le remarquable article de *David Jayne Hill*, The Senate's Service to the nation, dans la *North American Review* de janvier 1920.

C'est à cette idée unique, exclusive que se rattachaient tous les projets, même ceux qui avaient été préparés pendant la guerre, en France, en Italie, aux États-Unis.

En Angleterre, au contraire, une idée nouvelle avait pris naissance, née d'une observation très exacte des faits.

Et c'est dans une petite brochure, qui fit sensation lorsqu'elle parut, ayant pour auteur le général Smuts, ministre de la défense de l'Union Sud-Africaine, à Prétoria, qu'elle fut formulée pour la première fois d'une manière nette et pratique [1].

Voici comment s'exprimait le général Smuts dans les premières pages de son travail.

Partant de l'idée que, pendant la guerre, les alliés avaient dirigé et rationné ensemble le fret, le charbon, les munitions nécessaires aux nations qui luttaient pour le Droit, le général Smuts proposait de ne pas limiter la tâche de la Société des Nations à l'idée préventive de la guerre, mais de l'étendre au domaine des relations ordinaires des temps de paix entre les membres de la Société.

« Nous étudierons la Société des Nations, disait-il, non seulement comme moyen « d'empêcher les guerres futures, mais encore beaucoup plus comme un grand orga- « nisme de la vie ordinaire de la civilisation en temps de paix . . . Il n'est pas suffisant « pour la Société d'être seulement une sorte de « deus ex machinâ » auquel on a seu- « lement recours dans les circonstances très graves, lorsque le spectre de la guerre se « présente. Si la Société des Nations doit durer, il faut qu'elle soit davantage. Elle « doit devenir un élément, faire partie de la vie internationale commune des États. « Elle doit être un organe de conciliation toujours visible, toujours actif, toujours en « fonction. Elle doit fonctionner si fortement dans les relations ordinaires et paci- « fiques des États qu'elle doit devenir irrésistible quand surgit entre eux un différend. « Son activité en temps de paix doit être le fondement et la garantie de son pouvoir « en cas de menace de guerre . . . »

L'idée du général Smuts était d'autant plus pratique qu'il existait déjà entre les États toute une série d'arrangements relatifs aux relations postales, à la propriété littéraire et artistique, aux chemins de fer, à la propriété industrielle, à la santé publique, au télégraphe. Il n'y avait qu'à généraliser l'idée ! En outre, l'observation psychologique d'où il partait était fort juste. Il ne faut pas, disait-il, que l'on n'entende parler de la Société des Nations que lorsque la guerre sera sur le point d'éclater. Il faut qu'elle manifeste son existence par des faits de chaque jour. Il faut que les peuples la voient fonctionner sous leurs yeux, qu'ils s'habituent ainsi à voir un organe inter-

[1] *La Société des nations*. Une proposition pratique par le lieutenant-général le right honorable J.-C. Smuts, ministre de la défense de l'Union Sud-Africaine, à Pretoria, membre du Conseil privé de Sa Majesté britannique (traduction française, Paris, 1919).

national puissant se mêler chaque jour de toutes les affaires qui touchent aux rapports des peuples entre eux.

Enfin il faut bien dire qu'il y avait là une vue politique profonde. Le général Smuts pensait aussi, en effet, et sur ce point la Conférence de la paix est tout à fait entrée dans ses vues, que la Société des Nations ainsi constituée pouvait servir d'organe à la reconstruction des parties caduques de la vieille Europe et du proche Orient.

Ce n'est pas ici le lieu d'indiquer par le détail les nombreux articles dans lesquels la Société des Nations est chargée d'attributions relatives à l'exécution du traité de Versailles, soit vis-à-vis de l'Allemagne, soit en ce qui concerne les nouveaux Etats sortis de l'effondrement des parties caduques de la vieille Europe. C'est à cette même idée que se rattache la théorie si neuve des mandats (art. 22 du pacte), l'organisation de certains plébiscites, le droit d'investigation et de contrôle en Allemagne pendant toute la durée d'exécution du traité, etc.

En sorte que, comme j'ai montré que la Société des Nations a au premier chef un *caractère politique*, il faut dire aussi qu'elle a un *caractère administratif* très accentué. Les ouvrages sur le droit international remarquaient depuis longtemps qu'il se formait un véritable droit administratif international, manifestation visible et tangible d'une véritable Société des Nations déjà existante. Le traité de Versailles a donné corps à cette idée. Elle a donné à ce droit administratif nouveau ses organes. Ce sont eux auxquels elle a pensé d'abord, comme aux organes politiques, sans oublier d'ailleurs l'organe judiciaire.

Et la meilleure preuve qu'il y a là une de leurs tâches essentielles, c'est que, jusqu'à présent, la Société des Nations n'a manifesté son existence que par l'exercice de ces attributions! C'est des attributions politiques et administratives multiples qui lui incombent, en vertu du pacte et du traité de paix, qu'il est tous les jours question dans les journaux et dans les discussions des Chambres.

Des attributions de justice, on n'en parle pour ainsi dire pas, et l'organe judiciaire n'existe d'ailleurs pas encore [1], tandis que l'organe politique et administratif par excellence de la Société des Nations, le Conseil, a déjà tenu plusieurs réunions, et que l'Assemblée sera sans doute bientôt convoquée [2].

[1] Une assemblée de juristes designés par le Conseil étudie en ce moment (juin-juillet) la constitution et la procédure de ce tribunal.

[2] Les journaux américains de la fin de juin annoncent que les alliés ont demandé au président Wilson de convoquer la première réunion de l'assemblée de la Société des Nations. La convocation vient d'être faite pour le 15 novembre 1920, à Genève (*Journal des Débats* du 23 juillet 1920).

§ 5. — Le Maintien du droit à la Guerre. — Les Guerres légales.

Je relève enfin un dernier trait, particulièrement caractéristique dans la Société des Nations telle que l'a fondée le traité de Versailles, et qui paraît à première vue bien paradoxal!

Quand on a en vue une Société des Nations, il semble qu'on ne doive plus jamais entendre parler de guerre, Société des Nations et guerre paraissant s'exclure par définition. La seule guerre qui semble devoir subsister dans cette conception en quelque sorte classique n'est pas autre chose qu'une opération de police ou de gendarmerie tendant à ramener une nation récalcitrante à l'exécution des ordres de la Société.

Or les auteurs du pacte de la Société des Nations ont expressément déclaré, dans le préambule même du pacte [1], qu'ils n'entendaient imposer aux parties contractantes que *certaines obligations* de ne pas recourir à la guerre, c'est-à-dire de ne pas recourir à la guerre dans certaines hypothèses données, exprimant par là même implicitement et sans ambages que la guerre restait possible et légalement possible dans tous les autres cas. Et, dans la série des articles qui sont consacrés à la prévention de la guerre, il y a en effet toute une catégorie de cas dans lesquels, après avoir épuisé tous les moyens de prévenir la guerre, la guerre est déclarée possible et par conséquent légalisée.

De sorte qu'on a pu dire que le pacte de la Société des Nations destiné à prévenir la guerre consacre cependant expressément le *droit à la guerre* [2].

J'indique tout de suite, sauf à y revenir plus longuement dans la prochaine conférence, les cas où la guerre est ainsi consacrée en quelque sorte par le pacte.

C'est d'abord l'article 15, § 6, qui, dans la procédure par enquête, supposant que le rapport sur le différend confié au Conseil de la Société des Nations a été adopté à l'unanimité, déclare que les membres de la Société des Nations s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

C'est reconnaître par là même, implicitement, que la partie dont le bon droit a

[1] Les Hautes Parties Contractantes, considérant que, pour développer la coopération active des nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe : d'accepter *certaines* obligations de ne pas recourir à la guerre. . ., adoptent le présent pacte. . .

[2] Edgard Milhaud, Le droit à la guerre et le pacte de la Ligue des nations (dans le *Drapeau Bleu*, n° d'octobre-novembre [illegible] 1919, p. [illegible]5).

été reconnu peut recourir à la guerre, guerre dans laquelle elle aura le grand avantage de ne pas voir intervenir contre elle aucune des nations membres de la Société.

De même l'article 15, § 7, supposant que le rapport n'a pas pu être accepté par l'ensemble des membres de la Société, déclare que ces derniers se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. Ici, encore, et plus expressément encore, le droit à la guerre est reconnu et cela au profit des deux parties en litige.

Dans tous ces cas, c'est en quelque sorte de *guerre individuelle* qu'il s'agit, je veux dire de guerre entre deux ou plusieurs nations agissant dans leur intérêt propre.

Quant à ce qu'on peut appeler *guerre collective*, c'est-à-dire la guerre faite par la Société des Nations pour assurer l'exécution de ses décisions, peut-on dire qu'il s'agit d'une guerre ? Oui sans doute au point de vue matériel, parce qu'elle se fera comme une guerre ordinaire. Mais, au sens technique et légal, il semble qu'il n'y ait là qu'une *opération de police*, de *gendarmerie internationale*.

Faut-il approuver ou blâmer ce droit individuel à la guerre maintenu dans tant de cas ?

Évidemment ce ne sont pas là les meilleures parties du pacte. Et en particulier quand le rapport est adopté à l'unanimité, il semble assez étrange que la partie condamnée ne soit pas dans la même situation que la partie contre laquelle le tribunal international s'est prononcé en cas d'arbitrage. C'était la rédaction primitive du pacte, le Conseil devant alors proposer les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de ses recommandations.

Si l'on a fait disparaître cette disposition dans la nouvelle rédaction, c'est probablement pour réduire à leur minimum les cas dans lesquels il y a une obligation proprement dite à la charge des signataires du pacte.

Et la préoccupation était assez fondée puisque le Sénat des États-Unis a refusé, comme nous le savons, d'accepter les obligations cependant restreintes et si légitimes qui figurent dans le pacte dans une forme d'ailleurs bien peu impérative.

C'est que, malgré les conditions si favorables dans lesquelles le projet de la Société des Nations voyait le jour, en dépit de la lassitude des peuples à la suite de cette grande guerre, si longue, si cruellement menée par les Allemands, il ne pouvait vraiment pas être substitué si brusquement un état de paix absolu et définitif à l'ancien régime international de guerre sans limitation aucune. Pas plus que la nature le droit ne procède par bonds, pas plus le droit public que le droit privé, pas plus le droit des gens que le droit interne.

Mais c'est déjà beaucoup que de se trouver sous un régime où la guerre, sans être supprimée, est rendue plus difficile. A chaque jour suffit sa peine. Et la prochaine étape nous conduira sans doute sinon au but idéal, tout au moins à un état de droit, c'est-à-dire de paix plus stable et mieux assuré que celui qui a été créé par le pacte du 28 juin 1919 ?

2ᵉ CONFÉRENCE.

CHAPITRE II.

LES ATTRIBUTIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AYANT POUR BUT DE PRÉVENIR LES GUERRES.

C'est d'une des attributions les plus importantes de la Société des Nations, on peut même dire la plus importante, que je veux d'abord vous entretenir aujourd'hui.

Comment va-t-on s'y prendre pour, non pas supprimer complètement les guerres — cela, on ne l'a pas voulu parce qu'on ne l'a pas cru possible, — tout au moins pour les rendre plus difficiles?

Pour toute société quelle qu'elle soit, de droit public ou de droit privé, la question des *attributions* est la question capitale. Elle précède, bien que cela semble contraire à la logique, la question de *composition* de la société, et celle de ses *organes*. Et en effet, suivant qu'un organisme a telles ou telles fonctions, telles ou telles attributions, il faut qu'il ait des organes adaptés à ces fonctions. La question des attributions commande et conditionne celle des organes. Si, comme on dit quelquefois, la fonction crée l'organe, à plus forte raison, dans une création humaine, doit-on bien se rendre compte des attributions que l'on veut donner à un organe avant de régler les détails de structure de ce dernier. Si ce n'est pas là de la logique abstraite, c'est de la logique interne et organique, la seule qui soit conforme à la vie.

Et c'est bien d'ailleurs ainsi que procèdent les commerçants, les financiers, hommes pratiques, quand ils fondent une société de commerce. Les statuts de la société commencent par la définition de l'objet social. C'est lorsqu'on est bien d'accord sur le but poursuivi qu'on s'occupe de l'administration de la société, des organes : conseil d'administration, assemblées, administrateurs-délégués ou gérants, suivant les diverses espèces de sociétés.

Or à côté des attributions de la Société des Nations — et nous savons qu'elles sont multiples, on se propose d'en ajouter encore (1) —, qui visent l'administration des intérêts internationaux — énorme matière — et l'exécution du traité, il en est une autre qui les domine toutes, à laquelle le grand public songe à peu près exclusivement.

C'est celle qui est relative à la prévention de la guerre, à sa localisation, à sa raréfaction, à sa suppression!

Ce qui montre bien l'importance de cette fonction, c'est la place même qu'occupent les articles qui la concernent dans le pacte. Sur 26 articles que renferme le pacte, il y en a 10 qui sont consacrés à notre question. Et sur ces 10 articles, il en est un, l'article 15, qui a sept paragraphes, aussi longs que des articles! Sur dix pages de texte, cinq à peu près, donc près de la moitié, s'en occupent. Et ce sont, on le sait, je ne révèle ici aucun secret, ces dispositions du pacte qui ont retenu le plus longtemps la Commission et ont donné lieu aux discussions les plus vives!

A l'aide de quels moyens le pacte va-t-il donc prévenir la guerre?

Je crois qu'on peut, parmi ces moyens, en distinguer de *directs*, comme la limitation des armements, la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des États signataires du pacte, et *d'indirects*, comme le nouveau régime des traités internationaux.

§ I. — Les moyens directs de prévenir la guerre.

Ces moyens sont au nombre de quatre :

1° C'est d'abord la limitation des armements, prévue par l'article 5, et son contrôle (article 9).

2° Vient ensuite la garantie, donnée par l'article 10 à tous les États signataires, de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique.

3° C'est aussi l'obligation absolue de soumettre tout différend, qu'on fasse partie ou non de la Société des Nations, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à celle de l'enquête-examen par le Conseil ou l'Assemblée. C'est l'article capital, l'article 12, qui introduit cette grande nouveauté dans le droit international, la défense de commencer une guerre sans avoir soumis le différend à la Société des Nations. Et ce sont les articles 13, 14, 15 qui organisent assez minutieusement les procédures à suivre, les délais à observer...

4° Vient enfin la sanction de ces engagements, sanction qui est double, qui consiste d'abord dans une sorte de *boycottage* économique, la cessation des relations économiques et commerciales de tous les Etats membres de la Société vis-à-vis de l'État en rupture de pacte, et peut-être la *guerre collective* menée par la Société des Nations contre l'Etat qui manque à son obligation.

I. *La limitation des armements.* — Les partisans de la paix à tout prix, de la sup-

pression immédiate des guerres, réclament, vous le savez, la suppression totale des armements. C'est un rêve qui n'est pas près de se réaliser. On l'ajournera en effet.

Mais, si on ne supprime pas les armements, tout au moins ne peut-on pas les limiter. Il est bien certain que, la grande guerre terminée, même si on n'avait pas fait une Société des Nations, on les aurait tout au moins limités.

Le fardeau qu'ils imposaient avant la guerre aux États menacés par le peuple de proie qui a fait de la guerre une industrie était intolérable. L'industrie de guerre ne rapportant plus, ruinée d'ailleurs par la défaite, les nations pacifiques allaient pouvoir réduire leurs dépenses de préparation de défense.

Mais l'institution d'une Société des Nations a permis d'établir sur ce point des règles uniformes pour tous les Etats signataires du pacte.

Ce sont ces règles qu'il faut examiner.

Le pacte se borne donc à la limitation des armements, et vous allez voir avec quelle prudence, avec quelle timidité, peut-on dire!

Quelle est d'abord la base de la limitation? Sur quoi va-t-on se fonder pour déterminer l'effectif de troupes que pourra avoir chaque nation? L'article 8 résout la question d'une façon très prudente. Il dit : « Les membres de la Société reconnaissent que « le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum « compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations interna- « tionales imposées par une action commune ». Vous remarquerez la timidité de ces expressions : « l'action commune », mais c'est la guerre collective que peut être appelée à faire la Société des Nations!

En parlant du « minimum compatible avec la sécurité nationale », on rend heureusement possible, dans les pays qui sont plus menacés que les autres, qui ont ce qu'on a appelé le « risque géographique » — je n'ai pas besoin d'insister — la constitution de l'armée qui leur sera nécessaire pour, en attendant que la Société entre dans l'âge d'or de la paix perpétuelle, empêcher qu'une attaque brusquée réussisse contre elles. C'est l'important, c'est l'essentiel.

On a, à plusieurs points de vue et dans de nombreux cas, parlé de la limitation de la force de l'armée à ce qui est nécessaire pour la police intérieure. Mais on a complètement abandonné cette idée. Était-elle ou non dans le projet primitif? Peu nous importe; ce qui est certain, c'est qu'elle n'est pas dans le texte définitif. Et si la substitution des mots « la sécurité nationale » aux mots « la police intérieure » s'est vraiment produite, il y a là un fait de très haute portée et particulièrement significatif. Il est donc possible d'avoir l'armée nécessaire pour la sécurité nationale contre toute agression non justifiée.

Vous remarquerez que, non seulement on consent à ce que chaque nation ait une armée, mais que le texte impose une armée. Le texte prévoit, en effet, qu'une action

commune pourra être exercée quelquefois. « Une action commune », cela veut dire une guerre collective, une guerre entreprise par la Société des Nations, nous verrons dans quelles circonstances et sous quelles conditions.

On ne peut donc pas ne pas avoir une armée. Cela paraîtra singulier aux partisans de la suppression des armées, mais c'est dans le texte — et aussi dans la raison — et il faudra que le texte soit obéi. On impose une armée dans l'éventualité d'une action à entreprendre à laquelle prendraient part toutes les forces ou une partie des forces de la Société des Nations.

Je viens de vous dire quelle base on a adoptée pour la limitation des armements. Mais le juriste qui analyse est bien obligé de se demander qui sera juge, qui décidera de ce qu'exige la sécurité nationale, qui déterminera si une nation peut avoir un million d'hommes sous les drapeaux ou si elle ne doit avoir que 100,000 hommes.

La logique abstraite, dont je parlais tout à l'heure en la raillant un peu, semblerait indiquer que c'est la Société qui doit être juge de ce quantum.

Il n'en est pas ainsi. Ce sont les Gouvernements qui décident. Cette solution, si importante, se dissimule dans l'article 8. Cela ne semble pas y être, mais y est tout au long. L'article 8 commence par dire que c'est le Conseil qui prépare les plans de la réduction des armements. — J'ouvre ici une parenthèse pour vous dire que, parmi les organes de la Société des Nations, c'est le Conseil qui est l'organe capital; l'Assemblée a un rôle bien moindre; il était bien moindre encore dans le projet primitif. — C'est donc le Conseil qui va, en tenant compte de la situation géographique, des conditions spéciales de chaque État, préparer les plans de cette réduction. Mais qui en est le juge définitif? Ce sont les Gouvernements des pays à qui on propose cette limitation. Il y a dans l'article 8 deux mots qui suffisent pour montrer que c'est le Gouvernement de chaque pays qui est le juge définitif. L'article dit : « Le Conseil... prépare les plans de cette réduction en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements »; la « décision », cela veut bien dire que c'est le Gouvernement lui-même qui est le juge en dernier ressort du quantum de cette limitation.

Un peu plus loin l'article parle de l'impossibilité d'augmenter les armements une fois qu'ils ont été portés à un certain chiffre par le Conseil. Il porte : « Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée ».

Ceci est encore plus formel et ici nous avons l'argumentation juridique : tant qu'il n'y a pas adoption du plan par les Gouvernements, il n'y a pas limitabilité des armements.

Cette limitation n'a donc heureusement rien qui puisse nous effrayer. C'eût été une folie que de faire autre chose. Heureusement, les pays qui sont exposés plus que

d'autres, à raison de leur situation géographique, à être attaqués du jour au lendemain, ont la possibilité d'avoir une armée qui leur permette de se défendre.

Les débats qui ont lieu à l'heure actuelle devant le Parlement et auxquels prend part un de vos plus illustres chefs [1] montrent que c'est aussi la pensée du Gouvernement français.

Mais il s'élève au sujet de la limitation des armements une question des plus graves. On peut dire qu'on doit avoir une armée composée de tant, une flotte composée de tant, une flotte aérienne composée de tant et que ces chiffres ne doivent pas être dépassés; mais il faut penser à l'exécution de cette règle. Or comment savoir si la limitation qui a été acceptée est observée?

Il est bien permis de dire ce que la Délégation française a soutenu sur ce point au sein de la Commission. Cela m'est d'autant plus permis que sa thèse a été indiquée publiquement dans la séance de la Conférence de la Paix qui a adopté le Pacte de la Société des Nations, et que tous les journaux ont reproduit la déclaration faite par M. Léon Bourgeois au nom de la Délégation française. Ceci est donc absolument public.

Nous avons toujours soutenu la nécessité d'un contrôle exercé par la Société des Nations sur les armements de tous les pays faisant partie de la Société. Nous avons soutenu que cette limitation n'avait pas de sens si on s'en rapportait uniquement à la bonne foi des Gouvernements.

On peut s'en rapporter, sans doute, à la bonne foi des États-Unis, on peut s'en rapporter à la bonne foi de l'Angleterre — j'aurais dû parler d'abord de la bonne foi de la France; — mais il y a des pays dont nous connaissons tous la mentalité, et s'en tenir pour ces pays aux termes de l'article 8 : « Les membres de la Société s'engagent « à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements « relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens « et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la « guerre », s'en rapporter à cette disposition, c'est conclure un marché de dupes; il y a des peuples sur la bonne foi desquels on ne peut pas compter. Jusqu'à ce qu'ils montrent qu'ils ont changé de mentalité, ce qui leur imposera de changer d'âme, il faut les contrôler, les surveiller.

Pour nous, quand nous essayions de faire accepter notre idée, inlassablement comme on l'a dit — seulement si nous ne nous lassions pas, je dois dire que nous lassions un peu les autres qui avaient hâte d'aboutir, — nous songions à l'Allemagne, et nous l'avons dit.

D'autres aussi songeaient à l'Allemagne, ce sont ceux qui négociaient le Traité. Ils ont

[1] Le Général de Castelnau.

plus heureux que nous, ils ont fait organiser vis-à-vis de l'Allemagne un contrôle. Ce contrôle, prévu par les articles 203 à 213 du Traité de Versailles, est confié aux représentants des Alliés. Il est organisé d'une façon très sérieuse, très complète, il fonctionne à l'heure actuelle, mais il cessera à un moment donné. Heureusement qu'on veillait dans les Conseils du Gouvernement : je n'ai pas besoin de dire qui veillait, vous le devinerez. Et celui qui veillait a fait inscrire dans le Traité l'article 213 :

« Aussi longtemps que le présent traité restera en vigueur, l'Allemagne s'engage à se prêter à toute investigation que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité, jugerait nécessaire. »

Donc, dès que les Commissions interalliées verront cesser leur rôle d'inspection, celui de la Société des Nations commencera. Par conséquent, de ce chef nous sommes garantis vis-à-vis de l'Allemagne. Mais le sommes-nous suffisamment? En effet, vous avez pu lire dernièrement dans les journaux le compte rendu de l'audition du ministre de la guerre par la Commission de l'armée de la Chambre des députés; le ministre a signalé des faits assez inquiétants, mais peu étonnants chez un peuple dont la mauvaise foi est une des caractéristiques essentielles. Déjà, paraît-il, des usines de guerre travaillent pour l'Allemagne à l'étranger, dans certains pays neutres; déjà la grande usine de guerre qu'est la maison Krupp cherche à s'installer dans un pays neutre pour y faire fabriquer... probablement des machines agricoles. Dès lors, il n'est peut-être pas suffisant que nous puissions contrôler les armements en Allemagne. Quand une disposition gêne quelqu'un, il cherche à la tourner, et il peut dire qu'il la respecte puisqu'il la tourne... Il est naturel que l'Allemagne, étant donnée sa mentalité, cherche à faire ailleurs ce qu'elle ne pourrait pas faire chez elle. Pouvons-nous la surveiller ailleurs que chez elle?

La question qui se pose est la suivante : n'y a-t-il pas dans le Pacte lui-même un moyen d'arriver à cette vérification, à ce contrôle, à cette surveillance, de tous les pays?

Je crois que ce moyen existe dans l'article 9. Cet article, qui suit immédiatement ceux ayant trait à la limitation des armements, institue une Commission — le texte l'appelle Commission permanente — dont l'objet est le suivant :

« Une Commission permanente sera formée » — c'est obligatoire et je regrette qu'elle ne le soit pas déjà [1] — « pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes ».

[1] Cette Commission a été formée dans la cinquième réunion tenue à Rome par le Conseil de la Société des Nations du 14 au 19 mai 1920. Elle comprend trois sections : militaire, navale et

Quel est, au fond, le sens, quelle est la portée de cet article.

Le sens de cet article ne peut être bien connu que si on se rappelle qu'il ne figure que dans la seconde rédaction. Et comme on n'ignore pas que la Délégation française a toujours insisté pour avoir un organe de contrôle, on peut interpréter cet article comme étant une satisfaction partielle donnée à ses réclamations. Ce n'est sans doute pas tout ce qu'elle demandait, mais c'est cependant une concession des plus importantes et de la plus haute portée.

Ce n'est pas beaucoup en apparence, mais c'est cependant quelque chose d'essentiel. Et le jour où la question se posera, d'une façon précise, au point de vue pratique, ceux qui ont assisté aux délibérations se réservent le droit de dire, si on le leur permet, ce qui a été convenu soit explicitement, soit tacitement. Ce n'est pas la Commission de contrôle telle que le demandait la Délégation française, mais c'est une Commission qui en tient lieu! Elle a pour objet de donner son avis au Conseil sur l'exécution de la limitation des armements. Mais, pour donner son avis, il faut bien qu'elle puisse se renseigner?

On pourrait dire : « Elle se renseignera comme elle pourra ». On a été même jusqu'à dire : « On ne pourra jamais arriver à rien sans l'espionnage ». C'est possible. En tous cas, cette Commission permanente apparaît, par la place qu'elle occupe dans le Pacte, par la mission qui lui est confiée, par la transaction dont elle est issue, comme un des organes les plus essentiels de la Société des Nations. Bien qu'elle soit subordonnée au Conseil, elle pourra avoir une action des plus efficaces en ce qui touche le contrôle de la limitation des armements.

II. *La garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.* — J'ai terminé le commentaire de l'article 8 et j'arrive au second procédé que l'on a institué pour prévenir les guerres : « la garantie par la Société de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société » (article 10). C'est le grand cheval de bataille de l'opposition du Sénat des États-Unis.

Il est facile de comprendre pourquoi on a inséré une prescription pareille dans le Pacte. Rappelez-vous le bouleversement qu'a subi la carte de l'Europe; les anciens atlas ne servent plus à rien, on pourra les envoyer chez les bouquinistes des quais! Tout est changé et, dans l'Europe centrale notamment, ce sont des teintes différentes qui s'étaleront, ce sont d'autres lignes qui définiront les frontières. Dans ce bouleversement formidable qui a supprimé une des plus grandes nations de l'Europe, celle

aéronautique. La présidence dans chaque section sera dévolue par roulement aux délégués des diverses puissances qui auront chacune un représentant. Le Secrétariat sera fourni par le Secrétariat général permanent de la Société des Nations et comprendra un militaire, un marin et un spécialiste de l'aéronautique.

qui, pendant des centaines d'années, a dominé l'Europe, l'Autriche-Hongrie, il est ressuscité d'anciennes nations comme la Pologne, il en est né de nouvelles, la Tchéco-Slovaquie, une autre encore qui porte trois noms trop longs à dire (*Sourires*), la vaillante ancienne Serbie... Il était naturel que ces nation nouvelles, fragiles et délicates comme des nouveau-nés, demandent protection et disent : « Assurez-nous que nous resterons avec nos frontières et qu'on ne viendra pas nous en chasser ». On leur a accordé l'intégrité territoriale et aussi l'indépendance politique, ce qui veut dire qu'on n'admet pas qu'il y ait une nation qui ne soit pas l'égale des autres, qui ne soit pas souveraine. C'était une des grandes préoccupations de M. Wilson; il a fait insérer dans tous les articles où il a pu le faire l'indépendance politique.

On pouvait, d'ailleurs, penser aux projets que l'Allemagne n'a pas dissimulés alors qu'elle se croyait victorieuse; elle annexait à droite, elle annexait à gauche, elle disait, comme elle l'a dit après 1871, quand elle a fait l'Empire, aux États dont elle détruisait la souveraineté au profit de la Prusse : « Vous ne cesserez pas d'être des États; la souveraineté n'est pas un attribut essentiel de l'État ».

On pouvait craindre que des États se subordonnassent à d'autres États au point de vue de leur action politique, de leur action économique et qu'ils perdent leur indépendance politique. Pour empêcher cela, la Société des Nations garantit l'indépendance politique et l'intégrité territoriale; elle garantit les frontières, sans les stéréotyper d'ailleurs, et la souveraineté des États ainsi créés, et de ceux qui existaient auparavant. C'est peut-être un des meilleurs moyens d'empêcher des guerres incessantes, puisque toute l'Europe et, je l'espère encore, l'Amérique, se dresseraient contre toute atteinte de ce genre.

Comment se fait-il donc que ce malheureux article 10 soit si mal accueilli en Amérique? Ce qui paraît singulier, c'est que les difficultés au sujet de cette article sont nées seulement depuis que les Etats-Unis s'en sont occupés. Jamais personne n'avait pensé qu'il pût y avoir des difficultés sur ce point, jamais personne n'avait élevé le moindre doute sur la nécessité de cet article et sa parfaite conformité avec le principe de souveraineté. Pourquoi donc le Sénat des États-Unis s'y oppose-t-il?

Peut-être les Américains craignent-ils — cela a été écrit — d'être obligés de prendre fait et cause contre ceux qui opéreraient ainsi des agressions contre les frontières ou contre l'indépendance politique des Etats signataires du Pacte, jusqu'à la fin des siècles! Evidemment, un engagement pareil serait énorme. Mais on peut leur répondre qu'il est toujours possible de se retirer de la Société en donnant un préavis de deux ans. Il y a une meilleure réponse encore dans l'article même. Ce qu'on veut garantir — cela se rapporte au motif que j'indiquais et qui est la formation d'Etats nouveaux — c'est la condition présente — le mot est dans l'article 10 — de ces États. Dès lors, on annonce par là même qu'il peut y avoir des modifications; mais c'est la Société qui

les fera ou qui les autorisera, ou bien elles seront faites d'accord. Pour le moment, voilà à quoi on s'engage. Par conséquent, cette crainte est chimérique.

Ce qui est aussi une crainte chimérique, c'est de croire qu'il y a là une obligation proprement dite, liant par avance et irrévocablement ceux qui l'ont acceptée. Je reviens ici à une des démonstrations de ma première leçon. J'ai essayé de vous montrer que toutes les décisions devraient être, en principe, prises à l'unanimité. Un des commentateurs les plus récents et les plus complets du Pacte de la Société des Nations — on ne fait pas seulement sur elle des articles, on fait déjà des livres — un des jurisconsultes anglais les plus éminents, Sir Frederick Pollock, fait remarquer [1] que l'article 10 porte dans le texte anglais : « the Council... advise... », ce qui signifie « Le Conseil délibère ». Il n'emploie pas, dit M. Pollock, le mot « prescrive », cela signifierait « ordonne ». Ce n'est pas la même chose que délibérer et ordonner. Et nous savons d'ailleurs que lorsqu'une décision sera prise, surtout une décision aussi importante que celle-là, il faudra qu'il y ait unanimité dans le Conseil.

Ici encore je ne vois pas ce qui menace les États-Unis ou tout autre peuple. S'ils ne veulent pas consentir, l'expédition ne se fera pas!

Enfin, il me semble que les opposants au Traité, aux États-Unis, oublient — quoique ce soient de grands politiques et de grands juristes qui aient manifesté cette opposition et la manifestent encore — que même lorsque le délégué des États-Unis aura consenti, il y a aux États-Unis comme dans les autres pays des assemblées auxquelles il faudra demander qu'elles déclarent la guerre et les moyens de la faire si la guerre a été décidée. C'est une règle qui est dans tous les traités d'alliance. Les États-Unis ont signé, et ils disent qu'ils veulent le ratifier, un traité d'alliance; mais le jour où le traité d'alliance jouera, il faudra que le Congrès des États-Unis soit consulté, de même qu'il faudra que le Parlement français soit consulté pour une déclaration de guerre.

Je ne vois donc pas, ici encore, ce qui peut arrêter les États-Unis. Peut-être n'y a-t-il là d'ailleurs qu'une question de lutte électorale... dont l'Europe fait les frais! En tout cas, le Président Wilson ne me semble pas du tout avoir violé la Constitution des États-Unis en donnant son adhésion à l'article 10 du Traité.

III. *L'obligation de se soumettre à l'arbitrage ou à l'enquête-examen.* — Le troisième procédé pour arriver à raréfier les guerres — c'est là encore et surtout le point capital — consiste dans l'obligation pour les membres de la Société et même pour ceux qui n'en font pas partie de soumettre leurs différends soit à l'arbitrage — question judiciaire —, soit à l'enquête-examen du Conseil (article 12). Le Pacte oblige à ne pas faire la guerre sans avoir au préalable recouru à l'un ou à l'autre des

[1] *The League of Nations*, by the Rt. hon. Sir Frederick Pollock, London, [illegible], p. [illegible].

deux moyens que je viens d'indiquer. Ce n'est pas ce que demandent certains partisans : non pas de la raréfaction, mais de la suppression des guerres. Ils n'ont qu'une idée, établir l'arbitrage obligatoire. On ne fera rien d'efficace, disent-ils, tant qu'on n'aura pas l'arbitrage obligatoire, c'est-à-dire l'obligation de se soumettre à l'arbitrage, d'exécuter la sentence arbitrale et, comme conséquence, la nécessité d'organiser immédiatement des expéditions militaires contre ceux qui n'acceptent pas l'arbitrage ou qui, l'ayant accepté, refusent d'exécuter la sentence rendue.

Eh bien! comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas l'arbitrage obligatoire qu'a consacré le Pacte. Nous ne sommes pas mûrs pour cette solution exclusivement judiciaire des conflits, mais c'est au moins l'obligation, si on ne veut pas recourir à l'arbitrage, de soumettre l'examen du litige qui a surgi entre tel et tel pays au Conseil ou à l'Assemblée, c'est-à-dire à un corps d'hommes politiques. Et c'est là quelque chose, c'est même beaucoup.

L'arbitrage est sans doute maintenu, mais je crains qu'il soit rarement choisi, bien qu'il soit le plus ancien dans l'ordre des moyens qui ont été usités jusqu'à présent pour raréfier la guerre. Car on n'a jamais soumis à l'arbitrage — sauf dans des traités intervenus entre certaines Républiques de l'Amérique du Sud — que des questions juridiques, idée qui n'est pas d'ailleurs des plus précises, des questions qui ne mettent en jeu ni l'intérêt vital d'un pays, ni surtout son honneur. Vous ne forcerez jamais un pays à aller devant un tribunal proprement dit, comme on y va entre particuliers pour discuter une question de mur mitoyen, à plaider, à s'exposer à des exceptions et à des incidents de pure procédure pour une question vitale. On continuera à soumettre à l'arbitrage les questions d'interprétation de traités, les questions exclusivement et véritablement juridiques. L'article même indique quelques-uns des cas dans lesquels on pourrait y recourir. Mais on n'y recourra pas pour la plupart des questions qui vraiment sont susceptibles d'entraîner la guerre.

Aucun État n'a intérêt à faire une guerre quand il s'agit, par exemple, d'une simple question d'argent; mais les États peuvent avoir l'obligation morale de se défendre, quand il s'agit de leur honneur, ou de ce que les Conventions de la Haye appellent « des intérêts essentiels ».

Ainsi, l'obligation n'existe pas en ce qui concerne l'arbitrage. Quant à la sentence, elle sera naturellement obligatoire; mais vous voyez avec quelle prudence le texte le dit : « Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'exécution ». Dans le projet primitif, même, la sanction n'était pas prévue. C'est la seconde lecture qui l'a introduite.

Quelles seront ces mesures? Nous n'en savons rien. On verra à ce moment-là. Ce qui est certain, c'est que les dispositions relatives à l'arbitrage, qui étaient très peu de chose au début, ont pris un peu plus d'ampleur par suite de l'intervention de certains États neutres qui y tiennent beaucoup, et on a fini par introduire notam-

ment dans l'article 13 [1], à titre d'exemples, les cas dans lesquels il est généralement reconnu, dit le texte, qu'il y a lieu à arbitrage.

L'arbitrage n'en reste pas moins purement volontaire : c'est sa nature essentielle. Il faut, pour qu'il y ait arbitrage, qu'il intervienne ce qu'on appelle un compromis, c'est-à-dire un contrat fait entre les différentes parties en litige. Dans ce contrat on choisit son juge, on indique exactement les questions qui seront soumises à l'arbitrage; en un mot, on fait une sorte de petit code de procédure à l'usage de ceux qui auront à juger le litige. Mais on ne recourt pas à l'arbitrage contraint et forcé : sur ce point le Pacte est formel, et ne fait que confirmer une règle absolument incontestée du droit international. Il ne peut pas y avoir d'arbitrage obligatoire, puisque l'article 13 exige que le différend survenu entre deux États soit, *à leur avis*, susceptible d'une solution arbitrale.... [2].

Mais, si on ne se soumet pas à l'arbitrage on devra, d'ailleurs, porter le différend devant le Conseil de la Société des Nations. Je dis : devant le Conseil; il faut ajouter : ou devant l'Assemblée [3]. Car le Pacte — ceci est important — donne sur ce point une compétence égale au Conseil et à l'Assemblée. Cette attribution de compétence dépend de l'une quelconque des parties. Si l'une des parties veut aller devant l'Assemblée, elle en a le droit, et les règles sont exactement les mêmes au point de vue de la procédure. Pour abréger, je ne parlerai que du Conseil. C'est la seconde alternative : il faut qu'on aille au moins devant le Conseil. Voilà où est l'obligation. Si ce n'est pas l'arbitrage obligatoire, c'est au moins l'obligation de soumettre le différend à l'une des procédures instituées par le pacte.

Devant le Conseil, on se trouve en présence d'hommes politiques. Ce ne sont pas des juges et il n'y a pas non plus de procédure, dans le sens technique du mot.

En ce qui concerne l'arbitrage, la procédure pourra être celle organisée par les Conventions de La Haye, notamment par celle de 1907. Il n'y a qu'à s'y reporter pour voir qu'elle est l'imitation presque complète de la procédure entre particuliers, de la procédure des litiges privés. Il y a des avocats, des débats, des incidents, des exceptions, des conclusions. Devant le Conseil, rien de semblable.

[1] Article 13 : « Parmi ceux (les différends) qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait, qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture. »

[2] Même dans les traités d'arbitrage général, la Convention de la Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux réserve le cas où « l'autre partie déclare qu'à son avis le différend n'appartient pas à la catégorie des différends à soumettre à un arbitrage obligatoire (art. 53, § 2...).

[3] Article 15, § 9 : « Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil. »

Voici, en effet, quelle est, d'après l'article 15, la procédure qui devra être suivie : les parties en litige feront simplement la « communication de l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives ». Il n'y a rien de plus. C'est simplement l'exposé complet de leur cause qui est demandé et c'est avec cet exposé, avec les faits qui peuvent se rapporter à la cause, justifier la prétention, que le Conseil devra délibérer et conclure.

C'est donc quelque chose de tout différent de l'arbitrage, c'est une procédure sans doute, mais dans le sens le plus large et non technique du mot. C'est une procédure devant laquelle ne reculeront pas les États, tandis qu'ils auraient peut-être, dans certaines causes, reculé devant une procédure proprement dite, exclusivement judiciaire.

Je voudrais mettre en relief les caractères essentiels de cette procédure sans l'exposer dans tous ses détails. Pour les connaître, il suffit de lire l'article 15, l'article aux dix paragraphes !

1° Il faut d'abord relever l'importance donnée à la *publicité* dans cette enquête-examen confiée au Conseil ou à l'Assemblée. Je viens de vous parler de l'exposé de la prétention d'une des parties. Elle donne cet exposé au Conseil par l'intermédiaire du Secrétaire général. Que va faire le Conseil ?

D'après l'article 15, dès que les documents sont fournis par les parties, le Conseil peut décider d'en *faire juge le public*, il peut en ordonner la publication immédiate. Il le fait ou il ne le fait pas, à son gré.

Je suppose le différend réglé. Le Conseil peut *publier l'exposé relatant les faits*, les explications des parties et les termes du règlement. Ici encore publicité, on instruit tout le monde !

Si le différend n'est pas réglé, que va-t-il arriver ? Le rapport a été fait dans un certain sens, et adopté à l'unanimité ou à la majorité. Dans ce cas encore, le *Conseil peut décider que le rapport sera publié ;* dans ce rapport le Conseil déclare les solutions qu'il recommande.

Vous voyez la préoccupation de faire le public juge du pour et du contre.

En passant, je voudrais attirer votre attention sur une particularité de ce procédé de décision qui pourrait ne pas vous frapper. Le rapport peut être pris à l'unanimité ou à la majorité. Lorsque le rapport n'est adopté qu'à la majorité, le pacte donne le droit à l'un quelconque des membres de la Société représentés au Conseil ou à l'Assemblée, c'est-à-dire aux membres de la minorité, *de publier aussi son avis*, avec, comme le porte l'article, un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Je vous fais remarquer que c'est là un emprunt à l'organisation judiciaire de l'Angleterre et de l'Amérique et qui n'existe pas chez nous ; c'est une adaptation de

la procédure anglo-saxonne aux règles suivies dans l'enquête sommaire confié au Conseil ou à l'Assemblée.

En France, devant nos tribunaux, on ne sait jamais qui a fait le jugement : c'est le président qui le prononce, mais au nom du tribunal tout entier. Le jugement est en quelque sorte anonyme. Dans certains pays, comme l'Angleterre, les États-Unis, la Norvège, lorsqu'il y a parmi les juges une majorité et une minorité, on permet à la minorité, on l'oblige même à dire son opinion.

Pourquoi cette publicité? Vous en devinez la raison avant que je l'aie dite. On compte beaucoup pour la solution des différends sur l'opinion publique, sur la pression qu'elle exercera sur les parties. C'est une idée empruntée à la réglementation de la grève dans les pays anglo-saxons. On veut faire juge l'opinion publique.

De même ici. Et je puis bien dire, sans trahir de secret, que cette idée de faire appel à l'opinion publique a dominé toutes les discussions, toutes les délibérations qui ont présidé à l'élaboration du Pacte qui a établi la Société des Nations.

On fait appel à l'opinion publique, on la fait juge du différend et on compte que, si l'opinion publique mondiale se prononce d'une façon énergique contre la guerre, elle exercera, même dans le pays qui voulait la guerre, une pression qui pourra l'empêcher. L'idée de faire appel à l'opinion publique, qui n'est pas d'ailleurs sans présenter quelques dangers, est une des plus larges et des plus nobles qu'il y ait dans le Pacte.

2° Voici une seconde caractéristique de la procédure devant le Conseil. Lorsque le différend n'a pu se régler, un rapport est fait par le Conseil. Suivant que ce rapport est voté soit à la majorité, soit à l'unanimité, il y a des conséquences assez différentes.

Si le rapport n'est adopté qu'à la *majorité,* la conséquence en sera pour ainsi dire nulle. Le rapport conclut à une solution déterminée donnant raison, par exemple, à une des parties en litige. Voici ce que dit l'article 15 :

« Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous « ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les mem- « bres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire « pour le maintien du Droit et de la Justice. »

C'est la réserve pour chacun de prendre parti pour l'un ou pour l'autre des litigants.

Je suppose maintenant que le rapport est accepté à l'*unanimité.* Va-t-on tout de suite faire la guerre, puisque tous les membres du Conseil sont d'accord pour cette

solution. Non, le texte ne va pas aussi loin. Il dit simplement que, dans ce cas, les Membres de la Société prennent l'engagement de ne pas faire la guerre contre la partie qui se conforme à ce qu'elles ont décidé. On impose à tous l'obligation de ne pas faire la guerre contre la partie qui a accepté la décision. Mais la guerre va-t-elle avoir lieu, menée par la Société contre l'autre? Sans doute la guerre est possible. Mais voyez jusqu'à quel point on pousse la prudence et combien j'avais raison de vous dire, dans ma première conférence, qu'il n'y a pas dans le Pacte de solution absolument tranchante. Il n'y a pas de solution imposée d'avance: on laisse au Conseil le soin de faire ce qui sera le plus prudent. La seule obligation assumée par la Société est de ne pas faire la guerre à la partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

3° La troisième caractéristique de la procédure de l'enquête-examen qui, vous le voyez, est loin d'être aussi rigide que celle de l'arbitrage judiciaire, est l'importance des *délais*. Dans toute cette procédure, aussi bien celle de l'arbitrage que celle de l'enquête, des délais sont imposés aux Parties. Ainsi, le délai dans lequel doit intervenir la sentence arbitrale est fixé d'une manière qui attirera certainement le sourire sur vos lèvres: il doit être raisonnable! C'est dans un délai raisonnable, dit le texte, que la sentence arbitrale devra être rendue. On s'en rapporte, par conséquent, au tribunal arbitral. C'est le respect — n'est-il pas un peu exagéré — vis-à-vis des lenteurs, paraît-il, inévitables, de la justice!

Le délai dans lequel doit intervenir le rapport du Conseil — ceci montre qu'on a donné beaucoup plus d'importance aux causes qui viennent devant le Conseil — est fixé; il ne doit pas dépasser six mois à dater du jour où le Conseil ou l'Assemblée sont saisis. En réalité, il s'écoulera un peu plus de six mois avant que le Conseil dépose son rapport, parce qu'il faut le temps de saisir le secrétariat, et, pour le secrétariat, le temps de saisir ensuite le Conseil. Mais ce n'est pas tout. Une fois ce délai de six mois expiré, le recours à la guerre ne doit avoir lieu que trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. En sorte que — c'est un calcul à la portée de ceux qui ne sont pas grands mathématiciens — c'est neuf mois au moins qu'on devra attendre! Or, d'ici là,

Le roi, l'âne ou moi nous mourrons!

Ces délais sont peut-être aussi importants que la publicité, mais à une condition, c'est qu'ils soient obéis, car il n'est rien d'aussi calmant que le temps. « Je compte, disait un jour un ministre, Jules Ferry, à la tribune française, sur le temps pour apaiser ce conflit. » Et comme le journal *Le Temps* soutenait son projet, cela fit rire l'assemblée (*Sourires*). Les auteurs du Pacte comptent eux aussi sur le temps

pour donner, pour [illegible] la surexcitation [illegible] aux parties de réfléchir, de se demander si elles ont vraiment intérêt [illegible] la guerre.

Rappelez-vous [illegible] pour moi [illegible] au [illegible] de l'époque où je faisais un cours d'histoire du droit : la façon [illegible] a été amenée la cessation des guerres privées dans notre pays. C'est en grande partie par l'intervention de la Trève de Dieu, institution ecclésiastique, et de la Quarantaine le Roi, institution royale. C'est en disant aux parties : « Vous ne vous battrez pas tous les jours de l'année » (Trève de Dieu), « Vous ne monterez pas tout de suite à cheval, vous ne revêtirez pas tout de suite votre armure pour vous lancer contre votre ennemi » (Quarantaine le Roi), qu'on a diminué les guerres privées. Peut-être les délais prévus auront-ils une influence analogue quand il s'agira de guerres internationales!

IV. *Les guerres illégales et leur sanction.* — Voici peut-être le meilleur moyen de prévenir les guerres. Ce sont les sanctions prévues dans le Pacte contre tout Etat qui entreprendra une guerre illégale, voilà la grande nouveauté. Il y aura désormais des *guerres illégales.* Et contre les Etats qui les entreprendront, deux sanctions des plus graves sont prévues.

L'une, le boycottage économique, qui dans l'état d'interdépendance économique des Etats, à l'heure actuelle, peut avoir des conséquences telles qu'un Etat y regardera à deux fois avant de s'y exposer. L'autre, la menace de l'action armée de la Société contre l'auteur de la guerre illégale, l'arrêtera sans doute plus vite encore.

Dans quels cas va-t-il donc y avoir guerre illégale? Il suffit de lire le Pacte pour s'en rendre compte.

Un Etat entreprend une guerre sans avoir recours ni à l'arbitrage, ni à l'enquête-examen. Il viole donc l'article 12.

Un Etat, qui s'est soumis à la procédure d'enquête ou d'arbitrage, entre en guerre avant l'expiration du délai de trois mois, qu'on doit attendre après la sentence ou le rapport, c'est encore une violation de l'article 12.

Ou bien c'est une violation de l'article 13, § 4, une guerre entreprise contre le membre qui se conforme à la sentence d'arbitrage.

L'article 15, § 6, peut donner lieu à une guerre illégale. Il suffit de supposer qu'un Etat fasse la guerre contre la partie qui se conforme au rapport adopté à l'unanimité.

La guerre illégale, enfin, peut être le fait d'un Etat, qui ne fait pas partie de la Société, et qui, invité à se soumettre aux procédures du Pacte aux fins de règlement du différend, a passé outre et violé par conséquent l'article 17.

Pour tous ces cas, il y a violation du Pacte et, par conséquent, guerre illégale.

J'ai dit qu'il y a deux sanctions prévues. L'une, le boycottage économique, opère de plein droit, nécessairement, sans qu'il soit besoin d'une résolution des membres de la Société.

L'autre, l'action collective armée, n'est qu'éventuelle. Elle peut ne pas se réaliser, la Société pouvant se décider comme ne pas se décider à la guerre !

Il est très remarquable que, dans le premier cas, la sanction se déclenche — pour employer une expression de mécanique fort à la mode aujourd'hui — en quelque sorte automatiquement. L'article 16 est formel : « Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 (ajouter l'article 17), il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société... »

« Ceux-ci s'engagent », poursuit l'article, ce qui veut dire qu'ils prennent l'engagement dans le Pacte lui-même, sans qu'une délibération en Conseil ou Assemblée soit nécessaire.

Et l'article 16 indique en quoi va consister le boycottage économique.

C'est la rupture immédiate de toutes relations commerciales ou financières avec l'Etat qui a violé ses engagements. Tous rapports entre les nationaux des Etats membres de la Société et ceux de l'Etat en rupture de Pacte seront interdits par eux, de même qu'ils devront faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

Vous remarquerez le redoublement d'expressions pour dire les mêmes choses et l'absence de toute restriction. Il semble bien qu'on ait voulu établir une sorte de blocus économique absolu, susceptible d'effrayer ceux qui seraient tentés de s'y exposer.

Et c'en est fait par conséquent, il faut bien mettre ceci en relief, de la neutralité, dans le cas de guerre illégale. La neutralité, qui a tant contribué à prolonger la guerre, n'est plus admissible dans le cas de guerre illégale.

D'ailleurs, et aux termes du même article 16, les membres de la Société conviennent de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application de ces mesures, pour réduire au minimum les pertes qui peuvent en résulter.

Cette organisation d'un blocus économique a tellement préoccupé les auteurs du Pacte qu'ils ont inséré dans cet article 16 une disposition qui n'y paraît pas tout à fait à sa place.

Prévoyant, en combinaison avec ce boycottage, une action commune armée de la Société, l'article 16 prend soin de dire que chaque membre de la Société doit prendre les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers son terri-

toire des forces de tout membre de la Société qui participe à cette action commune.

Il est assez étrange que cette disposition se rattache [illegible] du boycottage économique.

Ce passage, à travers le territoire d'un autre Etat, des troupes de l'Etat qui participe à l'action commune de la Société, est une conséquence forcée de l'abolition, en cas de guerre illégale, de la notion même de neutralité.

On peut croire que cette sanction sera la plupart du temps suffisante pour mettre à la raison les États de proie qui existent encore.

Mais il y a une sanction plus grave encore pour la guerre illégale, c'est la sanction éventuelle d'une action armée de la Société des Nations (art. 16, § 3).

Il est possible que la Société des Nations décide de faire la guerre à l'Etat en rupture de Pacte. Mais voyez les précautions que l'on prend dans le texte (article 16, § 2) : « Le Conseil a le devoir (the duty) de *recommander* aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens » par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. « Le Conseil a le devoir » — pas l'obligation — « de recommander » « to recommend », mot qui nous a donné, à nous Français, bien du tourment partout où il se trouvait dans le Pacte. Qu'est-ce que cela veut dire ? Les Anglais et les Américains le savent... peut-être..., mais personne autre ne le sait. « To recommend » ce n'est pas « proposer », c'est encore moins « ordonner », ce n'est même pas « indiquer ». C'est faire une recommandation dans le sens français du mot, mais un peu pressante... Voilà ce qu'on peut dire de plus précis. « Le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals et aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. »

Mais c'est une guerre, et pour faire une guerre, l'unanimité reste nécessaire. Le boycottage se fait de plein droit, en vertu du Pacte lui-même ; la guerre peut être décidée, mais elle doit être décidée à l'unanimité.

Et cette guerre, remarquez-le, ne pourra être faite qu'avec des effectifs mis sur pied au moment où elle sera décidée. Cela est la règle pour toute guerre faite par la Société.

Et de là, les inconvénients les plus graves. Étant donné la rapidité des invasions dans les guerres futures, surtout si, ce qui est probable, c'est par des flottilles d'avions

Une exception est prévue pour la Suisse. Voir pages suivantes.

qu'elles commenceront, si... que l'armée de la Société n'arrivera pas... toujours... trop tard ?

C'est à cela que parait le second amendement de la Délégation française...

Me voilà amené à parler ici du fameux second amendement de la Délégation française. La Délégation française ne demandait pas seulement, comme nous l'avons vu, le contrôle des armements : elle demandait aussi une armée pour la Société des Nations : elle a été battue sur ce point. Elle a demandé ensuite, tout au moins, la constitution d'un organe permanent pouvant préparer les expéditions nécessaires. Et on savait bien contre qui elles seraient préparées ! Tout cela a échoué. La Délégation française n'a rien obtenu. Toutefois, lorsqu'on lui a refusé toutes ces demandes, on lui a, comme nous l'avons vu, accordé une « Commission permanente ». C'est la Commission permanente prévue à l'article 9 qui est chargée non pas seulement du contrôle de la limitation des armements, mais aussi de « donner son avis au Conseil sur les questions militaires, navales et aériennes ». Cet article 9 remplace donc non seulement la Commission de contrôle, que demandait la Délégation française, mais l'organisme permanent chargé de « prévoir et préparer les moyens militaires et navals « (aériens aussi) d'exécution des obligations que le Pacte impose, dans certains cas, « aux membres de la Société et destinés à en assurer l'efficacité immédiate dans tous « les cas d'urgence ».

Dans le *Temps* d'hier, vous avez pu lire qu'on vient de songer à donner à la Société des Nations — on y a songé surtout en Angleterre — une très grande mission relative à Constantinople et aux Détroits. Mais on a fait de suite observer que la Société des Nations ne pourrait pas effectivement remplir cette mission parce qu'elle n'a ni *armée* ni *flotte* à sa disposition. Le rédacteur de l'article du *Temps* dit : « A qui la faute ? » Ce n'est pas en tout cas à la Délégation française dont les deux membres ont inlassablement demandé qu'elle fût constituée. Peut-être, à l'heure actuelle, parmi les adversaires de notre proposition y en a-t-il, même en Angleterre, qui regrettent amèrement de s'y être opposés. L'avenir en Orient, qui est gros de menaces, de dangers, de difficultés, aurait été ainsi assuré sans difficultés aussi grandes que celles qui paraissent se préparer.

§ 2. — Les moyens indirects de prévenir les guerres.

Le régime nouveau des traités internationaux.

Jusqu'à présent nous avons vu des paraguerre directs, — vous excuserez ce néologisme, — je veux dire des moyens, des procédés ayant directement pour but la prévention de la guerre.

Voici maintenant des règles qui, sans avoir expressément en vue d'empêcher les guerres, sans être expressément et immédiatement dirigées contre les guerres, peuvent cependant avoir pour résultat de les rendre moins fréquentes.

I. *La publicité des traités.* — Le préambule du pacte [illegible] en déclarant qu'il importe aux nations d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur (prescription of open, just and honourable relations between nations).

Et l'article 18, tenant la promesse du préambule, introduit dans le droit international cette règle absolument nouvelle, empruntée aux idées wilsoniennes, de la *publicité des traités internationaux*[1].

L'article 18 s'exprime ainsi : « Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré. »

On n'a pas assez remarqué la hardiesse de cette règle nouvelle. Jusqu'à présent les contrats entre États étaient ou pouvaient être secrets, comme le sont les contrats entre particuliers.

Les traités d'alliance, en particulier, bien qu'il en transpirât par la force des choses des dispositions, étaient particulièrement soustraits à toute publicité. Et la plupart des constitutions, même celles des pays les plus libres, comme la France, renfermaient des dispositions qui assuraient ce secret en ne soumettant pas ces traités au contrôle des Chambres. C'est ainsi que l'article 8 de la 3e loi constitutionnelle pose le principe que « le Président de la République négocie et ratifie les traités et en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent ». Vient, sans doute, ensuite, une énumération des traités qui ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Mais cette énumération est limitative, et elle ne renferme pas les traités d'alliance!

La règle nouvelle va donc réagir par la force des choses sur le droit constitutionnel de chaque État. A quoi bon soustraire les traités, quels qu'ils soient, au contrôle des Chambres s'ils ne peuvent valoir que par la publicité qui leur sera donnée par le Secrétariat de la Société des Nations?

Vous remarquerez d'ailleurs que la règle, et il ne pourrait en être autrement, ne s'applique qu'aux traités faits dans l'avenir. Les traités existants n'y sont pas soumis.

Cette règle nouvelle, si elle est fidèlement observée, servira puissamment la cause de la paix.

[1] SCELLE, Les États-Unis et le droit international. La diplomatie [illegible] *États-Unis*, novembre 1919, p. 17[illegible]

II. *La revision des traités.* — Le Pacte ne se borne pas à cette précaution. Il décide encore, et ici c'est l'Assemblée qui entre en jeu, que cette dernière « peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

En ce qui touche la première partie de l'article 19, le Pacte ne fait qu'imposer aux États, membres de la Société, ce qui auparavant pouvait procéder de l'initiative de chacun d'eux. C'est la situation connue dans le droit international sous le nom de clause « *rebus sic stantibus* ». Lorsqu'un traité avait été fait dans certaines circonstances, sur le vu de certaines situations, et que ces circonstances venaient à changer, rendant l'exécution du traité trop onéreuse pour l'une des parties, celle-ci entamait des négociations avec son cocontractant pour l'amener à consentir à des modifications. Inutile de dire qu'il y avait là un nid à difficultés, une occasion de faire naître des causes de guerre, la partie à qui le traité était avantageux se refusant souvent à entrer en pourparlers, prétendant conserver le bénéfice de sa situation privilégiée, l'autre, soutenue souvent par un autre État, essayant de l'en déloger.

Tout se passait alors *inter partes*. Désormais, c'est la Société des Nations qui invite les parties à entamer ces négociations, invitation à laquelle elles ne pourront guère se soustraire[1].

Il faudra d'ailleurs que le cas soit particulièrement pressant, car l'Assemblée doit procéder ici à l'unanimité.

III. *L'examen des situations internationales.* — Et ce qu'elle peut faire pour un traité dont l'exécution intégrale, si elle continue, peut devenir une cause de guerre, l'Assemblée peut le faire aussi pour toute situation internationale dont le maintien peut mettre en péril la paix du monde. Cette situation, l'Assemblée est investie du pouvoir d'inviter les membres de la Société à l'examiner de nouveau.

C'est donc une surveillance étroite, minutieuse de chaque jour, de tous les événements, de toutes les situations internationales susceptibles de troubler la paix que l'Assemblée aura à exercer.

Mission délicate, difficile à remplir pour un corps aussi nombreux que le sera l'Assemblée, où chaque État, grand ou petit, peut envoyer trois délégués.

Mais mission qui ne pouvait être confiée au Conseil, à raison de sa composition. Les

[1] Les journaux parus à la fin de juin [illegible] (*Temps* du [illegible] juin) annonçaient que le Secrétaire général de la Société des Nations vient d'adresser aux membres de la Société une lettre leur faisant connaître la création d'un bureau d'enregistrement et de publication des traités. Si les pays qui ne font point partie de la Société des Nations le demandent, leurs traités pourront être ainsi enregistrés et publiés.

grandes nations — celles de la guerre mondiale, — s'étendît [illegible] une telle prépondérance qu'elles auraient pu [illegible] toutes les autres.

L'Assemblée, composée de représentants de tous les États membres de la Société des Nations, ne pourra pas être soupçonnée d'hégémonie.

A ce double point de vue, revision des traités devenus inapplicables, examen des situations internationales susceptibles de troubler la paix, la Société des Nations peut jouer un rôle capital. Mais, si elle veut réussir, il lui faut une extrême prudence. Elle ne doit pas intervenir à la légère, et cependant ne pas rester absolument passive, jouer un rôle assez actif. Elle devra étudier avec le plus grand soin les événements, et, dès qu'elle verra un risque de conflit, ne pas hésiter à user de son pouvoir.

Il est probable que, dans chaque session tenue par l'Assemblée, une partie du temps sera consacrée à l'examen de toutes ces éventualités de conflit, venant soit des traités, soit des situations internationales troublées.

IV. *L'abrogation des traités incompatibles avec le Pacte.* — Enfin je crois qu'on peut aussi ranger parmi les règles nouvelles applicables aux traités la disposition de l'article 20 qui prescrit aux membres de la Société de ne conserver dans leurs traités ou ententes aucune règle incompatible avec les termes du Pacte.

On peut bien dire qu'il y a là un des articles les plus importants du Pacte. Je ne puis en dire que quelques mots.

En soi la règle ne peut pas même être discutée. Elle s'impose. Elle dérive de la loyauté qui doit exister entre les contractants et ceux qui ont adhéré au Pacte.

Il n'est pas possible — cela n'est possible ni moralement, ni juridiquement — que des règles conventionnelles incompatibles avec ce qu'ont consenti les membres de la Société des Nations subsistent en faveur de tel ou tel État. Qu'il s'agisse de lois ou de traités, les dernières règles établies abrogent expressément ou tacitement les règles préexistantes quand elles ne peuvent pas se concilier entre elles.

Mais qu'est-ce qui va être considéré comme incompatible avec le Pacte?

C'est une des plus graves questions qu'ait eu à résoudre la Conférence de la paix, et c'est à cette question que répond l'article 21 du Pacte, ainsi conçu. « Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérées comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. »

Aucune difficulté ne peut s'élever en ce qui concerne les traités d'arbitrage. Si des traités prévoyant l'arbitrage obligatoire soit sur certaines questions seulement, soit sur toutes celles qui peuvent s'élever entre deux États, ont été conclus, il est bien certain que ces traités tendent au même but que le Pacte et y mènent même plus directement. Il serait inadmissible de les faire disparaître.

Mais l'article 21 déclare qu'il en est de même de toute entente régionale, comme la doctrine de Monroe.

Ici nous sommes en présence, malgré le rapprochement ingénieux qui est fait par le Pacte des traités d'arbitrage et de la doctrine de Monroe, de tout autre chose que d'un instrument pur et simple de pacification. Je suis ici tenu à une extrême réserve, et il ne m'est pas possible de dire ce qu'apporte de nouveau dans le Pacte, où cette disposition a été ajoutée en seconde lecture, le maintien de la doctrine de Monroe et sa compatibilité avec les règles du Pacte. Sur ce qu'est d'ailleurs exactement la doctrine de Monroe, *à l'heure actuelle*, il existe bien des divergences de vue, même dans le continent américain! Les Américains du Sud ne sont pas toujours d'accord avec les Américains du Nord! Ce que je puis dire cependant, et ceci est un hommage aux Etats-Unis comme aux Etats de l'Amérique latine qui sont entrés dans la guerre, c'est que la doctrine de Monroë, qui semble au premier abord une règle d'isolement un peu farouche, n'a pas empêché la grande République de venir en Europe au secours de la liberté et du droit, et d'apporter aux nations européennes, qui luttaient pour cette grande cause, toutes ses forces, ses vaisseaux, ses munitions, son or, le sang des meilleurs de ses enfants. Cela doit nous rassurer pour l'avenir!

Une autre question, de caractère plus pratique encore et surtout plus actuel, est la question des *alliances*. Quelles sont les alliances compatibles avec le Pacte? Peut-il intervenir entre certains membres de la Société des Nations des alliances destinées au maintien de la paix?

Ce qui fait naître cette question, c'est l'attitude de l'Allemagne, attitude vraiment intolérable, et qui remet tout en question.

Au mépris du traité qu'elle a signé et qu'elle n'exécute pas, au mépris, en particulier, du Pacte qui s'impose à elle bien qu'elle ne fasse pas partie de la Société des Nations, elle affiche ouvertement des idées de revanche, et prouve que son esprit militariste, loin d'avoir disparu, n'a fait que s'aggraver.

Devant cette attitude, aisée d'ailleurs à prévoir, car le militarisme est dans le sang de tout Allemand, comme l'idée de liberté individuelle dans le sang de tout Anglais, l'idée d'égalité dans le sang de tout Français, devant le danger qu'elle révèle, il est naturel que ses voisins immédiats songent à des alliances, menacés qu'ils sont, dans leur existence même, par cette mentalité diabolique.

Et de même que l'article 8 limite sagement la réduction des armements nationaux au « minimum compatible avec la sécurité nationale » et tient compte pour cette réduction de la « situation géographique et des conditions spéciales à chaque Etat », de même on conçoit, en harmonie même avec ces dispositions, que les Etats, que l'article 8 qualifie ainsi, cherchent à se préserver, au moyen d'alliances, contre le risque terrible qui pèse sur eux.

C'est ce qui explique les alliances.

Tant que la Société des Nations n'aura pas le plein de son [illegible], tant qu'il lui manquera ce que la Délégation française a toujours et inlassablement demandé, une force à la disposition immédiate du Droit, tant qu'il y aura devant une Allemagne irritée de la défaite qu'elle a subie, ne voulant reconnaître aucun de ses torts, refusant de livrer à leur juste châtiment ceux qui l'ont conduite à la guerre, les alliances contre son esprit de domination et de conquête, contre sa principale industrie qui sera toujours la guerre, resteront non seulement légitimes mais absolument indispensables. Qu'on y songe : jamais la Société des Nations ne pourra s'établir, avec en dehors d'elle, ou même dans son sein, une Allemagne qui n'aura pas changé son âme

CHAPITRE III.

LES ATTRIBUTIONS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS QUI NE SE RAPPORTENT PAS À LA PRÉVENTION DES GUERRES.

J'ai indiqué, dans ma première conférence, qu'un des caractères les plus essentiels et les plus nouveaux de la Société des Nations instituée par le Traité de Versailles consiste en ce qu'elle n'a pas pour attribution unique d'empêcher les guerres, de les localiser, de les réduire au minimum. Elle en a beaucoup d'autres, et la lecture des journaux vous apprend chaque jour que ce sont principalement ces dernières qu'elle exerce jusqu'à présent, et même qu'on veut lui en donner de nouvelles. Les projets ne manquent pas sur ce point.

De ces attributions, les unes figurent dans le Pacte lui-même dont elles forment la fin (art. 22 à 25), les autres sont dispersées dans les autres parties du traité et visent son exécution.

§ 1. ATTRIBUTIONS RELATIVES À L'ADMINISTRATION DES INTÉRÊTS INTERNATIONAUX.

Elles sont d'ordre assez varié et peuvent être considérées comme constituant des règles concernant l'administration par la Société des intérêts internationaux.

1° *Les mandats-tutelle.* — Parmi ces attributions, qui ne se rapportent pas à la prévention des guerres, il en est une qui se détache avec un relief particulier, c'est l'institution des *mandats-tutelle* qui forme l'objet de l'article 22.

Je ne puis faire ici — ce serait cependant bien intéressant — l'histoire secrète de l'article 22, mais j'espère bien qu'on la fera un jour et qu'on apprendra au grand public comment on est arrivé à introduire dans le Droit international cette grande nouveauté.

Au fond, il s'agissait de régler le sort de l'Empire Ottoman, condamné au démembrement, et aussi celui des colonies allemandes, qu'on était décidé à ne pas restituer à l'Allemagne, deux sujets brûlants et bien faits pour passionner les négociateurs du Traité [1].

[1] On remarquera que cette question était expressément prévue par le général Smuts dans sa brochure, où elle forme l'objet des premiers développements. (Voir les recommandations 2, 3, 4, 5, 6 et 7 où la théorie des mandats est exposée dans tous ses détails.)

Comment régler le sort de ces populations. On a imaginé et introduit dans le Droit international pour ce règlement une nouvelle théorie, celle du *mandat-tutelle*. Il faut accoupler ces deux mots, parce que chacun a sa portée.

Un mandat est donné aux nations que le Pacte qualifie de nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité (assurer le bien-être et le développement des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes) et qui consentent à l'exercer ». Et l'article ajoute immédiatement : « Elles exerceraient cette *tutelle* en qualité de *mandataires* au nom de la Société ».

Ce mandat est donc avant tout donné, non dans l'intérêt du mandataire, non dans l'intérêt du mandant, mais dans l'intérêt des populations sur qui il est appelé à s'exercer. Il constitue une *tutelle*, et la tutelle existe toujours, dans le Droit moderne, dans l'intérêt et pour la protection de celui sur qui elle s'exerce.

On a donc, comme vous le voyez, écarté toute idée d'*annexion*. Le cinquième des quatorze points du Président Wilson ne permettait pas de recourir à cette solution.

On n'a pas non plus voulu organiser dans les territoires et pour les populations qui les habitent le régime du *protectorat*, qui est une annexion déguisée.

Des différences sont faites d'ailleurs, et elles s'imposaient, entre les populations en question.

Les populations de ce qu'on appelle maintenant le « proche Orient » sont loin d'être des populations non civilisées. Les Arméniens, les populations du Caucase, les Syriens, par exemple, ne peuvent pas être mis sur le même plan que les habitants des colonies allemandes. Seulement, ces populations ont été tenues pendant longtemps dans un état de sujétion tel qu'elles ne sont pas encore mûres pour se gouverner librement. Et c'est pour cela que mandat sera donné à des nations déterminées de les conseiller, de les aider, de les administrer au nom de la Société des Nations, au Conseil de laquelle il faudra rendre des comptes dans un rapport annuel.

Quant aux populations de l'Afrique Centrale et du Sud-Ouest Africain (avec certaines îles du Pacifique Austral), le mandat qui les vise a des caractères assez différents. Il vous suffira de lire les paragraphes 5 et 6 de l'article 22 pour vous en rendre compte. Les droits du mandataire y sont bien plus étendus.

C'est d'ailleurs non pas la Société des Nations, mais le Conseil suprême des alliés qui donne en principe ce mandat, au nom des membres de la Société, et ce n'est qu'à défaut qu'il est statué sur tous ces points par le Conseil (art. 22, § 8).

Mais, comme je l'ai déjà remarqué, c'est toujours au Conseil qu'est envoyé le rapport annuel concernant les territoires dont le mandataire a la *charge* (c'est l'expression même qui est employée, et elle est encore caractéristique de la nature juridique de ce mandat).

L'action de ce Conseil est d'ailleurs préparée et facilitée par une Commission permanente chargée de recevoir et d'examiner ces rapports annuels et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats (art. 22, *in fine*)[1].

d. Conditions du travail. — Liberté des communications et du transit. — Le commerce international. — Vous trouverez dans l'article 23 d'autres engagements pris par les membres de la Société, qui visent les parties les plus essentielles des rapports internationaux.

L'article 23 prend soin d'ailleurs de réserver les conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues. Mais, sous cette réserve, les membres de la Société doivent :

c. S'efforcer d'assurer et de maintenir des *conditions de travail* équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leur propre territoire, ainsi que dans tous les pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires.

Ceci fait d'ailleurs l'objet d'une partie finale du Traité, la partie XIII (Préambule et art. 387 à 427) qui institue définitivement pour réaliser cet objet une organisation permanente comprenant : 1° une conférence générale des représentants des membres; 2° un bureau international du travail placé sous la direction d'un conseil d'administration dont la composition est déterminée par l'article 393 du pacte[2].

Les membres de la Société des Nations font de droit partie de cette organisation, qui peut d'ailleurs comprendre des États ne faisant pas partie de la Société.

e. Prendre les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la *liberté des communications et du transit*, ainsi qu'un *équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société*, étant entendu que les nécessités spéciales des *régions dévastées* pendant la guerre de 1914-1919 devront être prises en considération[3].

f. S'efforcer de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

(1) L'Angleterre a déjà accepté les mandats sur la Palestine et sur la Mésopotamie. Les États-Unis ont refusé celui qui leur était offert sur l'Arménie (voir discussion à la Chambre des Lords, séance du 25 juin 1920). La France exerce le mandat sur la Syrie.

(2) La première réunion de la Conférence internationale du travail s'est tenue à Washington en 1919. Voir les projets de conventions et recommandations qu'elle a adoptés dans le *Journal officiel de la Société des Nations*, février 1920, p. 26. Une seconde réunion a eu lieu à Gênes en 1920.

(3) Voir, sur les travaux de la Commission internationale pour l'étude de la liberté des communications et du transit, devenue à la suite de l'invitation qui lui en a été faite par le Conseil, le Comité provisoire des communications et du transit de la Société des Nations, le *Journal officiel de la Société des Nations*, numéro de mars 1920, p. 74.

Je me borne [illegible]
[illegible]

[illegible]

b. Le traitement [illegible]
l'administration des membres de la Société.

On voit [illegible]
honoré l'administration des colonies allemandes. La France a pu prendre cet engagement [illegible]
ses populations coloniales.

c. Le contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, au trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.

Il s'agit [illegible]
commerce difficile à atteindre, et qui devrait être impitoyablement puni. Quant à la traite des enfants, elle a donné lieu à des abus qu'une surveillance administrative interne un peu active pourrait facilement faire cesser.

Je n'ai pas besoin d'insister sur le trafic de l'opium et autres drogues nuisibles.

d. Quant au contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun, il vise, non pas, comme on a paru le croire quelquefois, le commerce des armes dans les pays européens, mais principalement celui qui se fait avec les pays extra-européens où, souvent, des indigènes combattent les États sous la domination desquels ils se trouvent, avec des armes et des munitions qui leur sont fournies par des commerçants sans scrupules et souvent nationaux de ces États mêmes.

4° *Commissions ou Bureaux internationaux. — Organisation nationale de la Croix-Rouge.* — Enfin le Pacte se termine par un article 24 qui prévoit que l'autorité de la Société pourra s'étendre, avec l'assentiment des parties intéressées, à tous les bureaux internationaux antérieurement établis par des traités collectifs.

Ceci vise les organisations internationales déjà existantes sur la propriété littéraire et artistique, sur la propriété industrielle, sur les postes, etc., dont on ne dépossède pas les bureaux, mais à qui on se borne à offrir de se ranger sous l'autorité de la Société.

On prévoit d'ailleurs que tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société (art. 24, § 1).

L'article 25 vise enfin les organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge et déclare que la Société des Nations dont les membres ont déjà assumé l'engagement de prendre toutes les mesures d'ordre international nécessaires pour prévenir et combattre les maladies (art. 23 f) les encouragera et favorisera leur coopération.

Toutes ces dispositions demanderaient des explications multiples. Je ne m'y arrête pas, car elles n'apportent rien de neuf dans le droit international actuel. La lecture des articles suffit.

§ 2. Attributions relatives à l'exécution du Traité.

Un rôle des plus essentiels, mais d'une tout autre nature, a été confié à la Société des Nations. C'est elle qui, dans un grand nombre de cas, est chargée de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution même du Traité.

De sorte que ce n'est pas seulement le Conseil suprême qui veille sur cette exécution, mais qu'elle est aussi conférée en partie à la Société des Nations.

Comment cela s'explique-t-il? C'est que dans l'élaboration de ce long Traité qui ne compte pas moins de 444 articles, avec de très nombreuses et très longues annexes, traité qui d'ailleurs doit être suivi de plusieurs autres, on se trouvait souvent arrêté par des difficultés, par des dissentiments, quelquefois par des hésitations. On voulait cependant aller vite, sentant que l'opinion publique était pressée d'en finir. Et dès lors, bien souvent, pour ne pas faire traîner les négociations, on renvoyait la solution à la Société des Nations. Pendant que la Commission délibérait sur l'organisation et sur certaines attributions de la Société des Nations, les grands négociateurs, eux, ajoutaient constamment à ses attributions. Parmi ces attributions, que je n'indiquerai pas toutes, il en est de la plus haute importance.

L'exécution du Traité est sans doute, pour une partie essentielle, celle des réparations, confiée à une commission spéciale instituée par l'article 233 du Traité. La Commission des réparations a la charge écrasante de poursuivre pendant de nombreuses années l'exécution de la partie du traité que les Allemands chercheront par tous les moyens à éluder, et de ce chef elle a une importance capitale. Mais la Société des Nations a aussi sa part dans l'exécution du Traité, et cette part est très grande.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler longuement que la Société des Nations est

chargée du gouvernement du bassin de la Sarre (article 49), et que son Conseil a constitué tout dernièrement la Commission qui va administrer ce bassin[1]. Au bout de quinze ans — nouveauté vraiment intéressante — les populations de la Sarre seront consultées. C'est la Société des Nations qui est chargée d'organiser le plébiscite qui aura lieu. Elle pourra attribuer le bassin à l'Allemagne ou à la France, en tenant compte des désirs exprimés par le vote de la population; mais elle pourra aussi le garder, décider qu'elle sera souveraine du bassin de la Sarre. Voilà une attribution de première importance (Chapitre III de l'annexe à la Section IV).

La Société des Nations est investie également du pouvoir de décider du sort de l'Autriche. L'Autriche, qui a joué un si grand rôle dans l'histoire de l'Europe, est réduite aujourd'hui à une bien médiocre condition. Elle semble ne pas pouvoir vivre seule, et elle cherche des appuis; certains partis voudraient la voir réunir à l'Allemagne. C'est la Société des Nations qui est investie du pouvoir de décider si l'Autriche peut renoncer à son indépendance politique (article 88 du Traité avec l'Autriche du 10 septembre 1919)[2].

Le Gouvernement de la ville libre de Dantzig[3], qui vient d'être organisé dans les séances qui ont été tenues à Londres, par le Conseil, et qui est confié à un haut commissaire nommé par la Société des Nations, qui est presque un souverain, est encore confié à la Société des Nations.

Le droit d'investigation en Allemagne, dont je vous ai parlé à la dernière conférence, est exercé par la Société des Nations (article 213)[4].

La protection des minorités ethniques ou religieuses qui a soulevé tant de difficultés dans certains pays, en Autriche, dans le proche Orient, est confiée également à la Société des Nations (article 69 du Traité avec l'Autriche).

[1] Voir la résolution concernant la commission des frontières du bassin de la Sarre adoptée par le Conseil de la Societé des Nations dans sa 1re session (*Journal officiel de la Société des Nations*, février 1920, p. 24), le rapport de M. Caclamanos, la résolution et les instructions adoptées par le Conseil de la Société des Nations, pour la commission de Gouvernement du territoire du bassin de la Sarre (*Journal officiel*, mars 1920, p. 45 et suivantes).

[2] Article 88 du traité avec l'Autriche du 10 septembre 1919 : « L'indépendance de l'Autriche est inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations. En conséquence, l'Autriche s'engage à s'abstenir, sauf le consentement dudit Conseil, de tout acte de nature à compromettre son indépendance directement ou indirectement et par quelque voie que ce soit, notamment jusqu'à son admission comme membre de la Société des Nations, par voie de participation aux affaires d'une autre puissance. »

[3] Voir le rapport de M. Hymans sur la ville libre et le territoire de Dantzig et la résolution concernant le Haut Commissaire du Conseil de la Société (*Journal officiel de la Société des Nations*, mars 1920, p. 53 et suivantes).

[4] Article 213 du Traité avec l'Allemagne du 28 juin 1919 : « aussi longtemps que le présent Traité restera en vigueur, l'Allemagne s'engage à se prêter à toute *investigation* que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité, jugerait nécessaire. »

Elle a aussi des droits de juridiction sur certains fleuves qui ont été internationalisés par le Traité (articles 336, 337, 338).

Le Traité a imposé à l'Allemagne, en matière économique, en matière douanière, des règles qui doivent tomber au bout de cinq ans. Mais la Société des Nations est investie du pouvoir de les maintenir (article 280).

Les nations qui ont combattu l'Allemagne ont le droit d'exiger la remise en vigueur des traités qui existaient entre elles et l'Allemagne avant la guerre, à la condition que leurs dispositions ne soient pas en contradiction avec le Traité ; il peut y avoir des difficultés sur ce point, c'est encore la Société des Nations qui les tranchera (article 289).

Le traité a organisé un tribunal arbitral mixte dont la compétence est déterminée dans les Sections III, IV, V et VII de la Partie X du Traité (clauses économiques) et dans la composition duquel la Société des Nations joue un rôle (article 304). Les journaux d'hier vous ont appris l'organisation de ce tribunal arbitral mixte qui va fonctionner bientôt.

C'est là une revue bien rapide et bien incomplète; je m'en excuse; mais chacune de ces attributions aurait demandé des explications développées. Ce que j'en dis me semble suffisant pour montrer que les attributions de la Société des Nations, soit en matière de guerre, soit en matière purement internationale et de paix, contenues dans le Pacte et le Traité, sont extrêmement variées et nombreuses. On en propose encore : on charge la Société des Nations d'envoyer une commission en Russie, on la charge d'étudier la manière dont on pourrait résoudre la question financière internationale. Je crains qu'on n'aille peut-être un peu loin en l'accablant ainsi de travaux et de missions de toutes sortes. Dans tous les cas, le désir du général Smuts, que j'ai indiqué à la première conférence, et qui demandait que la Société des Nations entrât en action avant qu'une nouvelle guerre éclatât, est pleinement réalisé, puisque chaque jour la presse nous parle de cette action et nous en apprend de nouvelles manifestations.

3ᵉ CONFÉRENCE.

LA COMPOSITION ET LES ORGANES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Je dois, dans cette troisième et dernière conférence :

1° Indiquer la composition de la Société des Nations, quels sont ses membres. Cette question soulève un certain nombre de problèmes assez délicats.

2° Rechercher quels sont les organes à l'aide desquels la Société exerce ses fonctions, leurs différentes espèces, la délimitation de leurs attributions, leurs prérogatives, leur siège.

CHAPITRE IV.

COMPOSITION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Comment est composée la Société des Nations? Comment se recrute-t-elle?

I. *Membres originaires et membres admis.* — Lorsqu'on lit l'article 1ᵉʳ qui règle sa composition, on en trouve la rédaction étrange. Il faut avouer que souvent la rédaction française du Traité est bizarre. Cela vient quelquefois de l'extrême difficulté qu'il y a à établir un parallélisme rigoureusement exact entre les textes anglais et français. Mais ici la rédaction est bizarre parce que la chose elle-même l'est. Les problèmes qu'on avait à résoudre nécessitaient l'emploi de mots étranges et de formules compliquées.

Aux termes de l'article 1ᵉʳ du Pacte, la Société des Nations est composée d'abord de membres qu'on appelle *originaires* (il ne faut y chercher aucune analogie avec ceux que, dans les sociétés commerciales, on désigne sous le nom de membres fondateurs). Mais ce qui paraît singulier, au premier abord, c'est que ne sont pas membres originaires seulement ceux qui ont fait le Pacte et signé le Traité, mais aussi ceux qui peuvent adhérer au Pacte plus tard et qui sont désignés limitativement dans une liste jointe au Pacte. Il est en outre indiqué dans cet article — d'une façon assez confuse, d'ailleurs — que certaines conditions sont exigées de ceux, non nommés dans cette liste, qui plus tard voudront faire partie de la Société des Nations :

il faut se gouverner librement, avoir rempli ses obligations internationales, se soumettre aux règlements de la Société en ce qui touche les armements.

Comment expliquer cette rédaction, cette distinction, pour les États qui y entreront après la mise en vigueur du Traité, entre ceux qui y sont admis sans conditions et ceux à qui certaines conditions sont imposées?

Si on avait fait le Pacte en période normale, en dehors de la guerre ou, tout au moins, longtemps après la guerre, on aurait sans doute appelé à faire partie de la Société toutes les nations. Et l'idée que beaucoup d'entre nous se faisaient au début, avant même les négociations du Traité, de ce qui allait se passer était qu'une fois le Traité fait tout le monde serait appelé pour examiner comment pourrait être composée et organisée la Société des Nations.

On ne pouvait pas, si on voulait aboutir, procéder ainsi en réalité, et on n'a pas procédé ainsi. On a fait le Pacte en même temps que le Traité et on a voulu qu'il figurât dans le Traité; c'est si vrai qu'on l'a mis en tête du Traité de paix. Il est en quelque sorte le frontispice du Traité de paix, marquant ainsi qu'il y a désormais quelque chose de nouveau dans le monde. Il est probable que, sans cette méthode, nous n'aurions pas la Société des Nations.

D'un autre côté, on ne voulait pas y faire entrer tout de suite, tout en leur imposant la signature du Traité, nos ennemis: l'Allemagne, — surtout l'Allemagne, — l'Autriche, la Turquie, la Bulgarie; on voulait leur imposer un stage. On voulait aussi faire une différence entre ceux qui ont été nos ennemis, qui ont violé toutes les règles sur lesquelles est basée la Société des Nations, et ceux qu'on a appelés d'une expression familière les bons neutres : la Suisse, la Hollande, l'Espagne, etc.

Si on avait déclaré membres originaires tous les signataires du Traité, cela aurait compris les Allemands, puisqu'ils signaient le Traité. C'est pourquoi on a dit : « tous les États signataires dont les noms figurent dans l'annexe ». Dans la liste qui suit le Pacte vous ne trouverez que les pays de l'Entente et tous les pays qui ont déclaré la guerre à l'Allemagne ou tout au moins rompu les relations diplomatiques avec elle, en sorte qu'on exclut l'Allemagne et ses alliés.

Il y a là trente-deux nations qui forment la première catégorie des membres originaires. Pour ceux-là aucune condition n'est exigée. Mais on donne aussi ce titre envié, ce titre d'honneur, de Membres originaires à certains de ceux que j'appelais tout à l'heure d'un terme familier les bons neutres : l'Espagne, le Chili, la Suisse, la Norvège, le Danemark, la Suède, etc. On les déclare aussi — c'est étrange, mais le texte est formel — membres originaires bien qu'ils n'aient collaboré ni au Traité ni au Pacte. Dire qu'ils n'y ont pas du tout collaboré est excessif : leurs délégués sont venus à Paris pendant que la Commission délibérait à l'Hôtel Crillon. Ces délégués ont vu beaucoup de membres de la Conférence individuellement, le Pré-

sident surtout. Ils ont même été reçus et entendus par une délégation de la Commission. Ils ont fait quelques observations, ils ont demandé quelques modifications que nous avons, non pas comme amendements venant de neutres, mais comme amendements qu'un des membres de la Commission prenait à son compte, insérées dans ce Pacte; elles sont d'ailleurs très peu nombreuses.

On déclare donc ces bons neutres, eux aussi, originaires bien qu'ils n'aient pas signé le Traité et qu'ils n'aient pris aucune part à aucune délibération de la Commission ni de la Conférence de la Paix. Ils n'ont à faire, pour acquérir ce titre, qu'une déclaration d'adhésion, le texte ajoute : sans réserve.

Pourquoi les a-t-on admis si facilement? Parce qu'on avait confiance en eux, parce qu'on ne voulait pas les humilier en leur imposant les mêmes conditions d'admission qu'aux Allemands; mais aussi parce qu'on était obligé, écartant l'Allemagne et même la Russie, d'envisager la possibilité d'une Contre-Société des Nations, d'une contre-ligue dans laquelle auraient pu entrer ces bons neutres si on s'était montré trop dur pour eux. Voilà donc une deuxième catégorie de membres originaires qui sont de droit membres de la Société s'ils font une déclaration d'adhésion.

Enfin il y a une troisième catégorie de membres, ce sont les nations dont l'admission est soumise à des conditions spéciales. On dit souvent : « Ce sont nos ennemis ». Mais il y a aussi la Russie, en ce moment troublée mais où des peuples s'organiseront, deviendront des États raisonnables, qui demanderont plus tard leur admission dans la Société des Nations.

Vous remarquerez aussi — ce qui n'est pas sans étonner certaines personnes, mais ce qui ne vous surprendra pas — que le Mexique ne figure pas dans la liste de ceux qui ont été admis comme membres originaires futurs. Il est dans la même condition que l'Allemagne et la Russie. Cela tient, sans doute, à ses rapports actuels avec les États-Unis et à sa situation encore troublée.

Les bons neutres qui font partie de la deuxième catégorie n'ont qu'à dire qu'ils veulent adhérer à la Société des Nations : on ne peut pas leur refuser leur admission, tandis que ceux qui sont dans la troisième catégorie peuvent voir leur demande repoussée. En outre, pour que l'admission, qui est confiée à l'Assemblée, puisse être prononcée, il faut que les deux tiers des membres de cette Assemblée soient favorables. S'ils n'ont pas les deux tiers des voix, ils n'entrent pas dans la Société des Nations. De plus, on leur impose des conditions : il n'est pas nécessaire d'être une nation absolument souveraine, puisqu'on admet les dominions et les colonies; mais il faut se gouverner librement. Nous retrouvons ici les principes wilsoniens et les quatorze points. On ne veut pas de peuple qui ne confie pas au citoyen une part d'intervention dans la chose publique; le Président Wilson est revenu à bien des reprises sur ce point. Toutes les monarchies allemandes ont été balayées parce qu'il

avait dit qu'on ne traiterait pas avec elles. Cette disposition est introduite aussi dans le Pacte de la Société des Nations.

Il faut, en outre, donner des garanties effectives — ceci vise surtout l'Allemagne — qu'on a observé et qu'on veut observer ses engagements internationaux.

Il faut enfin accepter le règlement qui sera établi pour la limitation des forces navales, aériennes et maritimes. Ceci est encore dirigé contre l'Allemagne.

Et remarquez que, lorsque l'Allemagne demandera à faire partie de la Société des Nations, — elle l'a déjà effrontément réclamé plusieurs fois, — elle aura déjà son armée limitée en vertu du Traité de paix. Mais la Société des Nations peut encore la limiter de nouveau. Et c'est une condition nécessaire. On ne veut pas qu'il y ait, dans la Société, des nations dont la guerre a toujours été le métier, et ne guettant que l'occasion de s'enrichir des dépouilles des autres, « ad prædam », comme a dit Tacite, dont le mot reste toujours vrai. Il y a donc une grande différence entre ces membres et les membres originaires, même ceux de la deuxième fournée.

Dans ma dernière conférence, je vous ai dit que la limitation des armements ne s'impose pas aux membres originaires de la Société des Nations. Si on propose à la France de réduire son armée à cinq cent mille hommes, alors qu'elle estime qu'elle a besoin d'un million d'hommes, elle peut s'y refuser. On ne peut pas l'obliger à accepter la limitation. Tandis que l'Allemagne, la Turquie, tous les pays qui ne sont pas membres originaires de la Société des Nations et qui demanderont à en faire partie, seront obligés d'accepter la limitation des armements qui leur sera imposée. Il ne faut pas oublier cela. En ce moment, on critique le Traité, et on a peut-être raison sur certains points. Mais il est difficile de contester qu'on y a pris beaucoup de précautions. L'important, on ne saurait trop le répéter, c'est que ceux qui sont chargés de le faire respecter, de procurer l'application intégrale de ses dispositions ne faillissent pas à leur tâche, n'oublient pas leur mission, et surtout restent absolument unis. C'est là la véritable garantie de l'exécution du Traité.

II. *Y a-t-il égalité absolue entre les membres de la Société?* — Après avoir examiné les diverses catégories de membres de la Société des Nations, une question se pose : est-ce que, entre les membres de la Société, il y aura une égalité absolue ?

Non. Il est impossible pratiquement d'admettre que les petites nations, le Guatemala, la République de San Salvador, par exemple, soient mis sur la même ligne que les grandes nations. Cela a beaucoup choqué les amants passionnés et aveugles de l'égalité. Mais cela restera éternellement vrai, lorsqu'il s'agit de rapports entre les peuples, et que des guerres seront possibles. Ce sont les grandes nations qui supportent le poids des guerres. Par conséquent, on ne peut pas les mettre sur la même ligne que les petites, et le Pacte tient compte de cette condition.

La manifestation la plus nette de la différence qui existe entre les nations qui font partie de la Société est leur représentation inégale dans le principal organe de la Société, le Conseil. Le Conseil est le véritable « Deus ex machina » de la Société des Nations. C'est son grand organe et il est souhaitable qu'il le reste longtemps encore.

Comment est-il constitué ? Il comprend d'abord, aux termes de l'article 4, — et ceci montre bien que la Société des Nations est en grande partie l'héritière de la Conférence de la Paix, — des représentants de ce que le Traité appelle les principales puissances alliées et associées, c'est-à-dire les grandes puissances victorieuses : les États-Unis, l'Angleterre, la France, l'Italie, le Japon. Chacune d'elles est représentée dans le Conseil. Quant aux autres nations, elles ont quatre représentants. Et ces quatre représentants, c'est-à-dire ces quatre autres membres de la Société, sont désignés librement par l'Assemblée. En attendant cette désignation, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil. Ces membres sont donc les représentants non seulement de leur propre pays, mais de tous les pays qui n'ont pas de représentation particulière. On aurait pu faire d'autres combinaisons pour différencier les grandes nations des petites, certains auteurs s'y sont efforcés — chercher de combien de voix chaque nation aurait disposé, de quelle manière les votes auraient été recueillis pour les petites nations, etc. — On a préféré les faire représenter uniquement par un certain nombre d'entre elles. C'est un système beaucoup plus simple, mais un peu brutal et qui ne les satisfera certainement pas. Il y a mieux à trouver.

On a d'ailleurs essayé de leur donner satisfaction, en même temps qu'on prévoyait l'entrée dans la Société plus tard de quelques grandes nations, en décidant, dans le même article 4, que le Conseil pourrait, avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, désigner d'autres membres de la Société dont la représentation serait désormais permanente au Conseil. On pourrait donc ajouter aux membres qui ont une représentation permanente d'autres membres, et ces membres pourraient parfaitement être choisis parmi les petites nations. Pourquoi, par exemple, l'héroïque Belgique, qui s'est acquis dans cette guerre une immortelle renommée, en s'exposant à un écrasement qu'elle pouvait éviter, et pour tenir sa parole, n'aurait-elle pas une représentation permanente au Conseil ? Tout le monde n'y applaudirait-il pas ?

Enfin une disposition dernière de l'article 4 permet aussi au Conseil, sous la même condition d'approbation par l'Assemblée, d'augmenter le nombre des membres de la Société non permanents à choisir par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Les petites nations ont beaucoup réclamé : elles ne veulent pas être écrasées par les grandes. Elles ont raison, certaines surtout, de réclamer leur place. Je ne crois d'ailleurs pas que les grandes nations aient l'intention de les écraser ou de les absorber !

S'il s'agissait de l'Allemagne, leurs craintes seraient légitimes. Mais avec des nations loyales comme la France, l'Angleterre, les États-Unis, l'Italie, le Japon, elles n'ont rien à craindre.

L'inégalité dans la représentation existe dans le Conseil. En ce qui concerne l'Assemblée, on a donné satisfaction aux désidérata des petites nations. L'égalité y est complète : aux termes de l'article 3, § 4, chaque nation peut envoyer un maximum de trois représentants qui d'ailleurs ne peuvent avoir à eux trois qu'une seule voix.

Seulement l'Assemblée a beaucoup moins d'attributions — il le faut pour que la Société des Nations soit viable — que le Conseil. C'est néanmoins une concession importante faite aux petites nations.

Pourquoi cette inégalité de représentation dans le Conseil ?

Je vous ai déjà indiqué que, si on avait voulu faire représenter toutes les petites nations, on aurait eu un Conseil composé de trop de membres. Or l'expérience démontre que plus une réunion est nombreuse — je ne fais aucune critique ni aucune allusion, — moins elle est apte à travailler utilement. Le Conseil n'est composé que de neuf personnes, tandis que l'Assemblée en comprend un nombre beaucoup plus considérable, plus de cent. Pour que la Société marche, il faut que le Conseil, son organe principal, comprenne un nombre restreint de membres.

D'un autre côté, il est important — je prie les représentants des petites nations de le considérer — que les grandes nations aient une représentation permanente et supérieure à celle des petites nations. Comme je vous l'ai indiqué dans la première conférence le Pacte de la Société des Nations est politique, il n'y a pas de règles précises, bien nettes, — mais il comprend de très grandes nations ayant des ressources militaires et navales considérables; aussi lorsque le Conseil, composé de représentants de ces nations puissantes, prendra une détermination, cela impressionnera.

Enfin on n'a pas négligé la justice. Toutes les fois que le Conseil s'occupe d'une question intéressant une nation qui n'y est pas représentée, cette nation est appelée à envoyer un représentant pour suivre la discussion et même prendre part au vote (art. 4, § 5).

A tous ces points de vue, l'inégalité, qui est une première caractéristique de la composition de la Société des Nations, se justifie pleinement.

Une question qui a beaucoup passionné l'opinion et même les Chambres, surtout aux États-Unis, est celle de la place particulière faite à l'Angleterre dans la Société des Nations. Si vous lisez la liste qui se trouve dans l'Annexe I du Pacte, vous y verrez figurer, non seulement l'Empire britannique, mais le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et même l'Inde, ce qui fait six voix. Aux États-Unis on s'est plus qu'ému de la différence qui existe entre la représentation de l'Angleterre et celle des États-Unis, qui sont eux aussi une très grande puissance. En France

aussi on a dit : « L'Angleterre va avoir six voix alors que les autres grandes nations n'en auront qu'une. Comment est-ce possible ? »

Je crains qu'on n'ait pas compris cette disposition, surtout parce qu'on n'a pas approfondi suffisamment les règles du droit constitutionnel anglais. L'Empire britannique est un empire singulier. Si on compare ses différentes possessions — nous employons un mot neutre, non technique, — le Canada, l'Australie, aux États des États-Unis, aux colonies françaises, aux Cantons suisses, on s'aperçoit qu'ils ne présentent aucune analogie.

Le Canada, qui est un Dominion — le mot est révélateur de sa qualité, — est une puissance à peu près indépendante, qui n'est reliée à l'Angleterre que par le lien le plus ténu. C'est volontairement que le Canada, la Nouvelle-Zélande ont collaboré à la guerre et que leurs enfants sont venus se faire tuer aussi bravement dans la grande croisade que les Anglais de la métropole. Par conséquent, si l'Angleterre avait consenti à figurer seule dans le Pacte, cela aurait soulevé une émotion énorme dans ses possessions. On ne l'aurait pas admis; aucun habitant du Canada ou de la Nouvelle-Zélande ne se serait considéré comme étant représenté par un Anglais. Juridiquement cela s'explique : ces possessions sont en réalité des nations à peu près indépendantes. Il n'est pas possible de les comparer — je réponds à une objection faite au nom de la France — à nos colonies et à nos protectorats. Nos colonies et nos protectorats ne se gouvernent pas librement, ils sont reliés d'une manière étroite à la métropole et dès lors ils ne remplissent pas les conditions mises, et justement mises, à l'entrée dans la Société des Nations. J'ajoute, sans insister, que nous n'avons aucun intérêt à ce qu'ils soient représentés.

Les délégués français ont été accusés par la Commission de la Chambre des Députés de n'avoir pas vu la question. Ils l'ont très bien vue. Nous ne savons pas comment plus tard seront nommés les délégués qui seront envoyés à la Société des Nations; actuellement, en France, ils sont nommés par le Gouvernement; mais on peut supposer que plus tard on les fera nommer à l'élection. Qui peut répondre qu'il n'en sortirait pas des oppositions à la France elle-même?

L'Angleterre a obtenu sans difficulté que ses Dominions et même que sa colonie de l'Inde, qui lui a apporté un secours militaire si important, fussent représentés. Mais rien ne permet de croire que cela ne lui occasionnera pas un jour quelques difficultés. En ce qui me concerne, je préfère que la France soit représentée par un seul Français, qui la représente tout entière.

Voilà comment s'explique en droit, en fait, et politiquement, le traitement spécial accordé à l'Angleterre. Je ne crois pas qu'il faille regretter que nous n'ayions qu'une voix alors que l'Angleterre et ses Dominions en ont six. Ce seront peut-être six voix très indépendantes . . . . .

Quant à l'objection qui vient des États-Unis, elle est plus facile à réfuter encore. Est-ce que les relations diplomatiques et la guerre ne sont pas dans la grande République de la compétence exclusive du Gouvernement fédéral ?

III. *Y a-t-il des différences dans les obligations des membres de la Société ?* — Dernière question très grave, qui se rattache à la composition de la Société : est-ce que les nations qui vont entrer dans la Société des Nations vont y entrer sans réserves quant à leurs obligations ? Ne pourra-t-il pas y avoir pour quelques-unes une situation particulière et privilégiée ?

L'article 1[er] semble formel : il faut que l'on fasse une déclaration d'adhésion « sans réserve », s'il s'agit des États invités à accéder au Pacte, et pour les nations qui seront admises avec conditions (art. 1[er], § 2), on peut leur imposer ce qu'on veut pour les forces et armements militaires. Mais la Suisse, le Danemark, la Norvège, etc., qui sont nommés dans l'Annexe, ne vont-ils pas pouvoir dire : « Je veux bien entrer dans la Société des Nations, mais vous allez me mettre dans une situation plus favorable que celle qui est prévue pour tous ».

Le Conseil, dans sa deuxième réunion, à Londres — il ne pouvait pas faire autrement — a admis la possibilité pour la Suisse, à titre tout à fait exceptionnel, d'entrer dans la Société des Nations avec son régime de neutralité perpétuelle, légèrement amendé d'ailleurs [1]. Voilà qui semble étrange. Comment, dans une société où tous doivent être unis, où tous doivent se liguer contre ceux qui violent les conditions du Pacte, admettre un peuple qui dirait : « Je reste les bras croisés, je ne participe pas à l'action commune ? »

Remarquez tout d'abord que la Suisse ne demande pas à ne pas participer au boycottage économique prévu par l'article 16, § 1. Elle y consent. Remarquez aussi qu'elle s'engage à défendre ses frontières avec ses propres forces. Elle a une armée, elle en aura une encore plus forte, pour défendre son territoire. Mais elle s'est refusée — et on le lui a accordé — à participer à une action commune de guerre et à laisser libre passage sur son territoire aux armées de la Société des Nations. Voilà le fait. Comment se justifie-t-il juridiquement et politiquement ?

La Suisse a une situation territoriale et ethnographique que vous connaissez mieux que moi. Si on lui avait imposé de participer à l'action commune militaire, elle était

[1] Voir sur cette question de la situation de la Suisse au regard de la Société des Nations le remarquable travail de M. BORGEAUD, *La neutralité suisse au centre de la Société des Nations* (Genève, 1920), l'ouvrage déjà cité de M. Paul MORIAUD, *La Société des Nations et la Suisse* (Berne, 1919) et *La neutralité suisse et la Société des Nations*, par M. E. MILHAUD (*Revue des idées*, février 1919). *Adde* le rapport de M. BALFOUR et la résolution relative à l'entrée de la Suisse dans la Société (*Journal officiel de la Société des Nations*, mars 1920, p. 57).

exposée — cela m'a été dit par des Suisses très représentatifs — à une véritable crise intérieure. La Suisse est composée de Suisses alémaniques parlant allemand, de Suisses romands parlant français et de quelques Suisses parlant italien. Les Suisses ont toujours dit qu'ils craignaient que leur union ne se disloquât et que les différentes nationalités ne s'en allassent vers les nations où les appelaient leurs affinités ou leur position géographique. « Pour maintenir notre unité, disent-ils, nous qui sommes faits de pièces et de morceaux, il faut que nous ne soyons pas obligés de participer à la guerre. Si nous y sommes obligés, nous aurons une crise terrible. » On leur a donc accordé de rester neutres, et on le leur a accordé surtout parce qu'on voulait les avoir avec soi. D'ailleurs, il avait été décidé que Genève serait le siège de la Société des Nations, et cela parce que la Suisse, en raison de sa neutralité perpétuelle, était un symbole de paix. Il aurait donc été contradictoire, à ce point de vue, de ne pas lui accorder ce qu'elle demandait.

D'un autre côté, il est intéressant, pour la France en particulier, d'avoir une énorme frontière qui peut être défendue par les Suisses, et du côté de laquelle, en cas de guerre avec qui vous savez, nous n'aurons pas besoin de veiller.

Enfin, il faut se placer au point de vue du droit. Il faut avoir le droit pour soi, il ne faut pas que les textes soient violés. Or les textes ne semblent pas violés. Ce que je vais vous dire est un peu subtil, mais c'est juridique. L'article 20 déclare que toutes les obligations ou ententes incompatibles avec les termes du Pacte doivent être abrogées. Mais l'article 21 dit que toutes les ententes internationales, toutes les ententes régionales destinées à assurer le maintien de la paix sont compatibles avec les termes du Pacte et, par conséquent, n'ont pas besoin d'être éliminées. Ainsi, les ententes qui assurent le maintien de la paix — voilà une phrase qui sera sujette à beaucoup d'interprétations — sont maintenues, les traités d'arbitrage, et notamment la doctrine de Monrœë, qui est aussi indiquée dans cet article. On y ajoute cette neutralité perpétuelle de la Suisse qui lui a permis depuis déjà longtemps de rester l'oasis de paix au milieu des peuples en guerre qui l'entourent.

L'article 435 du Traité de paix lui avait d'ailleurs accordé cette faveur en quelque sorte par avance en reconnaissant que le traité de 1815 et notamment l'acte du 2 novembre 1815 constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix. C'était l'application anticipée de l'article 21 du Pacte.

Dès lors, la Suisse pourra entrer librement dans la Société des Nations sans être astreinte à toute les obligations qui pèsent sur les autres membres de la Société. Cette concession est justifiée par des considérations de fait, des considérations de droit et beaucoup par des considérations politiques.

Mais il faut reconnaître qu'il est grave de permettre à la Suisse de faire ainsi

« cavalier seul »; et je crains que certaines petites nations ne soient tentées de l'imiter. Il en été déjà question, au moins dans la presse.

La Hollande, la Norvège, la Suède, le Danemark vont entrer dans la Société des Nations. Leurs autorités, leurs pouvoirs publics l'ont décidé; mais qui sait si ces nations ne vont pas demander à y accéder avec quelques faveurs? La Société des Nations n'est pas faite pour procurer un repos absolu à ceux qui veulent en faire partie; c'est un peu une alliance dans laquelle on prend des engagements et sa part de risques. Il ne serait pas tolérable que tous ceux qui vont adhérer maintenant à la Société des Nations mettent comme conditions qu'ils ne courront aucun risque.

Je termine en citant l'exemple de la vaillante Belgique qui a renoncé à sa neutralité et qui est entrée dans la Société des Nations avec toutes les conséquences et toutes les obligations qui peuvent en résulter, alors qu'elle est parmi les pays les plus exposés à une agression dont elle a déjà subi l'odieuse expérience.

Je n'ai aucun conseil à donner aux membres de la Société des Nations. Mais je me permets de leur dire cependant qu'ils feront bien d'y regarder à deux fois avant de concéder des situations particulières et des exemptions de risques à tous ceux qui voudront entrer dans la Société des Nations.

Vous le voyez, la question de la composition de la Société des Nations, qui paraît très simple au premier abord, est très complexe; elle n'est pas complètement résolue, elle va encore se discuter, elle va évoluer. Il y aura peut-être sur ce point des amendements au Pacte [1].

IV. *L'exclusion de la Société des Nations.* — J'ai parlé en passant, dans ma première conférence, du pouvoir considérable qui appartient à la Société d'exclure de son sein les « indésirables ». C'est dans l'article 16, § 4, que ce droit est mentionné, dans les derniers paragraphes de l'article qui prévoit la violation par un membre de la Société des engagements pris aux articles 12, 13 et 15. Ces articles ne visent que l'obligation de recourir à l'arbitrage ou à la procédure d'enquête-examen. Mais il est bien certain que les motifs d'exclusion peuvent être autres, car l'article est général et parle, sans limitation, de la violation des engagements résultant du Pacte.

L'exclusion est prononcée par le vote unanime de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil.

[1] En fait, les adhésions des nations figurant dans la liste annexée au Pacte ont eu lieu sans aucune réserve. Voir l'appendice n° 2, page 83.

CHAPITRE IV.

LES ORGANES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

J'arrive aux organes de la Société des Nations. Je n'aime pas beaucoup ce mot d'organes, que les sciences sociales ont emprunté à la physiologie et qui a le tort d'impliquer par son emploi l'adoption de certains systèmes; mais on est bien obligé de s'en servir puisqu'il est entré dans la langue courante. Le droit public positif français a des expressions plus simples. Il parle de Pouvoirs, d'Autorités, d'Agents. L'expression de « pouvoirs » est des plus nettes. Elle indique quelque chose qui peut aller jusqu'à la souveraineté. Le mot « autorité » est un peu moins que la souveraineté. L'idée qui y est renfermée c'est que l'on a le droit de prendre des décisions. Quant au mot « agent », il désigne simplement les instruments de préparation, d'information, d'exécution. Mais, pourvu qu'on s'entende, peu importe qu'on parle d'organes ou qu'on parle de pouvoirs, d'autorités et d'agents.

I. *Le Conseil et l'Assemblée.* — Les organes à l'aide desquels la Société va exercer ses fonctions sont le Conseil et l'Assemblée. Ce sont les Pouvoirs de la Société, dans le sens français du mot.

Le Conseil comprend un délégué de chacune des principales Puissances alliées et associées et quatre délégués des autres puissances, délégués nommés par l'Assemblée et dont l'augmentation est d'ailleurs prévue [1].

L'Assemblée comprend trois délégués par membre de la Société, chaque membre de la Société n'ayant qu'une seule voix. Ce sera une Assemblée assez nombreuse.

Il paraît y avoir là une certaine ressemblance avec une organisation d'État, et nous lisons tous les jours dans les journaux des articles où on semble considérer que le Conseil est le pouvoir exécutif et l'Assemblée le pouvoir législatif de la Société des Nations. Lorsque le Tribunal qui est prévu sera constitué, il y aurait aussi un pouvoir judiciaire.

Je vous mets en garde contre cette assimilation qui est absolument fausse. Il y a, en effet, pour le Conseil et pour l'Assemblée — cela démontre de suite la fausseté de cette assimilation, — des attributions concurrentes, c'est-à-dire qui leur appartiennent à l'un comme à l'autre. Il y en a une très importante que j'ai signalée à la

[1] Voir *suprà*, p. 55.

[illegible] : lorsque l'arbitrage a été repoussé et qu'il y a enquête. L'enquête peut être faite indifféremment par le Conseil et par l'Assemblée (art. 15, § 9). Il y a donc égalité absolue entre le Conseil et l'Assemblée et égalité pour l'exercice de la fonction peut-être la plus essentielle de la Société. Il n'est donc pas possible de parler d'Exécutif et de Législatif, puisqu'une des attributions majeures de la Société peut être exercée soit par l'Assemblée, soit par le Conseil.

Quand on parle d'Exécutif, et bien qu'il ne faille pas exagérer l'idée, il semble qu'il n'y ait pas là une fonction aussi indépendante, il semble que l'organe exécutif est, dans une certaine mesure, dépendant vis-à-vis de l'organe législatif. Cela semble impliqué par l'expression même d'exécutif. Or cela n'existe pas ici. De plus, — et ceci achève de ruiner l'analogie qu'on a essayé d'établir à ce point de vue entre une organisation d'État et celle de la Société des Nations, — il suffit de faire observer que, s'il y a des attributions propres à chacune de ces autorités, le Conseil et l'Assemblée, les attributions propres du Conseil sont beaucoup plus nombreuses et incomparablement plus importantes que celles qui ressortissent à la compétence de l'Assemblée.

Enfin, si nous examinons les attributions conjointes, c'est-à-dire pour l'exercice desquelles le Conseil et l'Assemblée doivent être d'accord, qui ne voit encore la prééminence du Conseil où le veto d'une seule puissance peut arrêter la volonté de l'Assemblée s'exprimant à la majorité?

Quel singulier pouvoir exécutif que celui qui domine ainsi de si haut le prétendu pouvoir législatif?

Ajoutons que, quand on parle de pouvoir législatif, il semble bien qu'il doive y avoir des lois faites par lui, c'est-à-dire des décisions générales et souveraines, dans l'intérieur desquelles l'exécutif doit se mouvoir. Où sont-elles donc ici?

Il ressort bien de là qu'il n'y a aucune analogie entre les attributions concurrentes, les attributions propres et les attributions communes du Conseil et de l'Assemblée, et le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans un État. S'il n'était qu'un organe exécutif, le Conseil ne devrait avoir que des attributions restreintes; or c'est, au contraire, lui qui a les plus nombreuses et les plus importantes.

Je puis ajouter que ceci a été voulu. On peut remarquer en effet qu'on a retranché le mot « exécutif », qui était dans le projet, qu'on n'a pas employé non plus le mot de « sessions », sans doute pour bien montrer qu'on ne faisait pas des organes analogues à ceux d'un État, ce qui aurait entraîné probablement des difficultés puisqu'on ne voulait pas toucher à la souveraineté des États qui en font partie.

Le Conseil et l'Assemblée pourraient-ils être plus justement comparés au conseil d'administration et aux assemblées des sociétés commerciales ou civiles? Pas davantage. La comparaison serait encore inexacte. Car, dans les sociétés de l'ordre du droit

privé, il y a une certaine analogie avec le pouvoir législatif [illegible] auquel on peut comparer les assemblées et les conseils d'administration de ces sociétés.

La vérité, c'est que nous sommes ici en présence d'une organisation tout à fait nouvelle, très spéciale, qui [illegible] ne ressemble [illegible] plus aux conditions d'existence et de fonctionnement d'un Etat [illegible] qu'à celles d'une société du droit privé. Quoi d'étonnant à cela? La Société des Nations n'est-elle pas une nouveauté tout à fait extraordinaire? Pourquoi donc veut-on l'enfermer dans le lit de Procuste des organisations existantes? En réalité, [illegible] tout, et un traité qu'on aurait pu faire exécuter par les procédés ordinaires, par les décisions prises dans chaque Etat, par le Gouvernement ou des délégués spéciaux. Mais, de même que l'exécution du Traité de Versailles et des autres traités qui l'ont suivi est procurée par le *Conseil Suprême*, qui réunit les chefs de certains gouvernements, ici ou là, de même l'exécution des clauses du Pacte est poursuivie par des délégués des Etats qui, eux aussi, jusqu'à présent, se sont réunis dans des villes différentes de l'Entente.

II. *La répartition des compétences entre le Conseil et l'Assemblée.* — Je voudrais reprendre avec un peu plus de détails les diverses attributions confiées à ces deux organes suprêmes de la Société des Nations, le Conseil et l'Assemblée. Leur simple énumération fera ressortir la prépondérance du Conseil.

Comme je l'ai dit, on peut distinguer dans le Pacte trois grandes catégories d'attributions : les attributions conjointes, concurrentes et propres.

1° *Les attributions conjointes.* — J'entends par *attributions conjointes* celles qui exigent l'accord des deux pouvoirs.

Il n'y en a qu'une importante, c'est la revision du Pacte, l'adoption d'amendements, qui exigent « la ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée ».

Vous remarquerez, et j'en ai déjà fait l'observation, qu'une seule voix dissidente au Conseil peut empêcher l'adoption d'un amendement voulu par l'Assemblée. C'est la règle de l'unanimité, essentiellement protectrice du droit des grandes puissances.

En tout cas, et si l'on veut user d'une comparaison, on peut dire que le Conseil et l'Assemblée, agissant d'ailleurs séparément, forment le Pouvoir constituant de la Société des Nations. Ils succèdent à la Conférence de la Paix. Ils en sont, *pro parte qua*, les héritiers.

J'indique, sans y insister, que le secrétaire général qui succèdera au premier se [illegible]

taire général statutaire devra être nommé par l'Assemblée à la majorité et le Conseil.

2° *Les attributions concurrentes.* — Pas bien nombreuses non plus ne sont les *attributions concurrentes*, c'est-à-dire celles qui s'exercent indifféremment par l'Assemblée ou le Conseil.

Plusieurs articles déclarent d'abord que l'Assemblée comme le Conseil connaissent en principe de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde. L'article 3 le dit de l'Assemblée, l'article 4, § 4, du Conseil.

Cette déclaration de principe semble annoncer une égalité complète entre l'un et l'autre des organes de la Société au point de vue de leurs attributions. Mais la lecture du texte apprend bien vite que cette égalité n'existe pas.

Et quand on cherche les attributions concurrentes, appartenant à l'Assemblée et au Conseil, on ne trouve guère que celles, d'ailleurs si importantes, qui se rapportent à l'enquête-examen.

L'enquête-examen peut être conférée, en effet, aux termes de l'article 15, §§ 1 et 9, soit au Conseil, soit à l'Assemblée.

Le Conseil, sans doute, doit toujours être saisi le premier, si les parties n'ont pas choisi la procédure de l'arbitrage (art. 15, § 1). Mais le Conseil peut décider que le différend sera porté devant l'Assemblée. Et l'Assemblée peut aussi être saisie du différend si l'une des parties le demande, à condition que sa requête soit présentée dans les quatorze jours, à dater du moment où le différend a été porté devant le Conseil (art. 15, § 9).

Cette dernière disposition doit retenir l'attention. Il en résulte qu'il dépend d'une seule partie de dessaisir le Conseil et de lui enlever la prérogative, peut-être la plus essentielle, confiée à la Société des Nations.

Y a-t-il là une disposition bien sage? Une Assemblée qui comptera plus de cent membres sera-t-elle bien apte à résoudre des questions qui, soit dans le Conseil, soit dans un Tribunal arbitral, sont toujours confiées à un petit nombre de personnes? L'avenir le dira.

3° *Attributions propres.* — J'appelle ainsi les attributions qui sont réservées exclusivement soit au Conseil, soit à l'Assemblée. Ce sont de beaucoup les plus nombreuses.

L'Assemblée n'en a que deux, d'ailleurs assez importantes; celles du Conseil sont, au contraire, extrêmement nombreuses et, à la différence de celles de l'Assemblée, un assez grand nombre concernent l'exécution même du Traité.

a) *Attributions propres à l'Assemblée.* — C'est l'Assemblée seule qui est investie du

droit d'admettre de nouveaux membres dans la Société (art. 1 § 2). L'admission est prononcée à la majorité des deux tiers.

C'est aussi l'Assemblée seule que le Pacte investit du droit d'inviter de temps à autre les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde (art. 19).

Il est certain qu'il y a là, quand on y joint le droit d'enquête-examen (attribution conjointe) et le droit de revision (qui l'est aussi), un terrain qui peut donner d'abondantes moissons, s'il est sagement cultivé.

b) *Attributions propres au Conseil.* — Mais combien plus nombreuses, combien majeures, sont les attributions propres du Conseil!

En vertu du Pacte, d'abord; que d'attributions! Changement du siège de la Société (art. 7 § 2), — préparation des plans de réduction des armements (art. 8 § 2), — consentement au dépassement de cette limite une fois fixée (art. 8 § 4), — réglementation de la fabrication privée des armes et des munitions (art. 8 § 5), — nomination des commissions permanentes militaires (art. 9) et des mandats (art. 22 § 9), — application de l'article 10 relatif aux moyens d'assurer l'obligation des membres de la Société d'empêcher les agressions contre l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des États, — mesures à prendre en cas de non-exécution de la sentence arbitrale (art. 13 § 4), — droit d'être saisi le premier de tout différend non soumis à l'arbitrage (art. 15 § 1), — indication des contingents à mettre à la disposition de la Société en cas d'action collective de la Société (art. 16 § 2), — préparation du projet de Cour permanente de Justice internationale (art. 14), — exclusion de la Société (art. 16 § 4), — questions relatives à l'exécution des mandats (art. 22) . . . , telles sont les attributions propres du Conseil. Si on y joint les attributions conjointes et concurrentes, on voit que le Conseil est partout et qu'il est à la fois, si l'on veut, pouvoir constituant, législatif et exécutif, ceci dit, d'ailleurs, à titre de comparaison seulement.

Mais ce n'est pas tout et, dans l'exécution du Traité, c'est lui seul, l'Assemblée n'intervenant jamais ici, qui remplit tous les rôles attribués par le Traité, ou plutôt par les traités, arrangements et conventions qui ont suivi ou vont suivre la grande guerre, à la Société des Nations.

Si l'on considère que, depuis la promulgation des divers traités qui ont suivi la paix, le Conseil s'est déjà réuni sept fois et que l'Assemblée n'a même pas encore été convoquée [1], on conviendra que je n'ai pas eu tort d'appeler le Conseil le « *Deus ex machina* » de la Société des Nations.

[1] Elle vient de l'être, comme nous l'avons déjà dit, à Genève, pour le 15 novembre.

III. *La Cour permanente de Justice internationale.* — Peut-on comparer la Cour permanente de Justice internationale à un pouvoir judiciaire qu'aurait la Société des Nations? Oui et non.

Non, en ce sens que la Cour ne s'impose pas aux parties, comme nous le savons, et que, à ce point de vue, une différence capitale la sépare des tribunaux investis de la fonction de juger dans un Etat. Il n'y a qu'arbitrage facultatif.

Mais oui, en ce sens que certaines contestations, soulevées par le Traité, doivent être portées obligatoirement devant la Cour permanente de Justice internationale, quand elle aura été constituée.

Ainsi en est-il de celles que soulève l'organisation permanente internationale du travail. Les articles 415 à 420 du Traité de Versailles donnent à ce point de vue à la Cour permanente de Justice internationale une compétence fort étendue et obligatoire.

De même, les traités entre les principales puissances alliées et associées et la Pologne (28 juin 1919, art. 12), l'Etat Tchéco-Slovaque (10 septembre 1919, art. 14), l'Etat Serbe-Croate-Slovène (10 septembre 1919, art. 11), la Roumanie (9 décembre 1919, art. 12) donnent compétence à la Cour permanente de Justice internationale, au sujet des difficultés qui pourront surgir de tous les articles qui concernent les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue [1]. Une disposition identique, reproduite dans ces traités et qui a figuré d'abord dans celui conclu avec la Pologne, établit cette protection judiciaire des droits et des intérêts des minorités, qui ont eu jusqu'à présent et qui ont encore tant de peine à se faire respecter.

Que sera cette Cour? Comment sera-t-elle organisée? Comment seront nommés ses membres? Quelle sera sa procédure? Rien n'a encore été fait pour résoudre ces questions. Le Conseil, chargé de préparer un projet et de le soumettre aux membres de la Société, s'est borné, dans sa deuxième session, à nommer un Comité de jurisconsultes qu'il a chargé de l'élaborer [2].

Il faut noter d'ailleurs que, outre la compétence facultative ou obligatoire qui lui appartient, cette cour est investie d'une fonction spéciale, d'ordre non juridictionnel, analogue à celle qui existe aux États-Unis pour leurs Cours suprêmes des États (advisory opinions) et en France pour le Conseil d'Etat. Elle doit donner des avis consultatifs au Conseil ou à l'Assemblée qui le lui demandent, sur tout *différend* ou tout *point*, sans distinction.

[1] Par une résolution prise par le Conseil de la Société des Nations dans sa deuxième session, et sur le rapport de M. Matsui, la garantie de la Société pour ces minorités a été admise (*Journal Officiel de la Société des Nations*, n° de mars 1920, p. 55).

[2] Voir le rapport de M. Léon Bourgeois et les indications données par M. Balfour, président de la deuxième session, sur les règles à suivre par le Comité, dans le *Journal Officiel de la Société des Nations*, n° de mars 1920, p. 33. Le projet arrêté par le Comité consultatif de juristes a été communiqué aux gouvernements le 3 septembre 1920.

La Cour de Justice qui va être créée peut donc être appelée à jouer un rôle de tout premier plan. Il est probable que le Conseil ou l'Assemblée, quand ils auront à faire leur enquête-examen, lui demanderont souvent des avis sur le différend qui leur a été soumis [1]. Et quant aux « points » sur lesquels la Cour sera consultée, comme cela vise toutes les questions dont vont avoir à s'occuper le Conseil ou l'Assemblée, on peut prévoir que la Cour, composée des plus grands jurisconsultes du monde, pourra exercer sur le développement du droit international nouveau la plus heureuse et la plus haute influence.

IV. *Rapports entre les organes de la Société des Nations.* — Il serait intéressant de savoir quels seront les *rapports* qui existeront entre les divers organes, les différentes autorités de la Société des Nations, le Conseil et l'Assemblée, ces dernières et la Cour internationale. Malheureusement, le Pacte n'en dit rien et nous sommes obligés de faire appel aux principes généraux.

Les textes ne disant rien, chacun de ces deux organes est indépendant de l'autre. Aucun n'a le droit de commander à l'autre. Il est dit dans le Pacte que le Conseil et l'Assemblée seront convoqués pour la première fois par le Président des États-Unis (art. 5 § 2). On a fait appel à lui pour la première convocation du Conseil et on y fera appel également pour la première réunion de l'Assemblée [2]. Mais, une fois que cette convocation première a été faite, une fois que cette première réunion a eu lieu, il y a liberté absolue pour chacun de ces organes de se convoquer lui-même. Par conséquent, le Conseil n'a pas à subir d'injonction de la part de l'Assemblée et l'Assemblée n'a pas à recevoir d'injonction de la part du Conseil. Voilà ce qu'indiquent les principes généraux. La convocation aura lieu *proprio motu*, chacun des organes étant souverain dans la sphère qui lui est propre.

Quant à la Cour permanente internationale, c'est le Conseil qui est sans doute chargé de l'organiser. Mais elle est, bien entendu, tout à fait indépendante, sans qu'il soit nécessaire de l'indiquer. Du moment que cet organe est un Tribunal, il a l'indépendance complète, alors même qu'elle ne lui est donnée dans aucun texte. L'indépendance dans l'exercice de la fonction judiciaire est une règle absolue et sans exception. — La seule obligation qui pèse sur elle vise les avis consultatifs dont il a été question plus haut.

(1) C'est ce que vient de faire le Conseil, dans la réunion de Londres, en soumettant, en l'absence de la Cour internationale qui n'existe pas encore, à une commission consultative de juristes, désignés par son président, les aspects juridiques de la question des Îles d'Aland (juillet-août-septembre 1920).

(2) Les journaux ont annoncé, à la fin de juillet, que le président W. Wilson venait de convoquer l'assemblée de la Société des Nations, dans la ville de Genève, siège de la Société, pour le 15 novembre 1920, à 11 heures (*Journal des Débats* du 23 juillet 1920).

V. *Les agents d'exécution et d'information. Secrétariat. Commissions permanentes.* — Voilà ce qui concerne les organes proprement dits, ce que nous appellerions, dans le langage juridique français, les pouvoirs, les autorités.

Examinons maintenant les *agents d'exécution et d'information.* Je range parmi les agents d'exécution et d'information un homme qui est investi de très nombreuses attributions, le Secrétaire général permanent, Sir James Eric Drummond. Seul il est nommé par le Pacte et par le Traité. Il est donc nommé statutairement, comme on le dit pour les sociétés. Par conséquent, il semble inamovible. Il ne peut être révoqué que dans la forme prévue dans l'article 25 pour la modification du pacte. Ce qui montre son importance, c'est que non seulement il est statutaire mais, — et c'est une plaisanterie qu'il me pardonnera — qu'il est payé, et cela avant la vie chère, 250,000 francs. Évidemment, un homme payé 250,000 francs, c'est quelqu'un! (*Sourires.*)

Il a pris déjà de très nombreux auxiliaires. Il y a dans le Secrétariat une section politique, une section économique, une section juridique, une section d'information.

Les attributions de ce Secrétariat général permanent, bien qu'il ne soit qu'un agent de préparation, d'exécution ou d'information, sans pouvoirs propres de décision, sont de toute première importance.

Il concentre toute la correspondance. L'immunité diplomatique est assurée à tous ses membres (art. 7 § 4) comme à tous les représentants des membres de la Société; le Secrétaire général est secrétaire de droit de l'Assemblée et du Conseil (art. 6 § 4); il prend, en cas de différend non soumis à l'arbitrage, toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets (art. 15 § 1); il enregistre les traités, il les publie (art. 18); il a un rôle plus considérable encore dans l'organisation permanente du travail (art. 398, 399, 405 § 4, 406, 407, 412, 415). Tout cela est prévu dans le Pacte. Le Secrétaire général est donc un agent très essentiel, mais ce n'est qu'un agent de préparation, d'exécution et d'information.

Les Commissions permanentes. — Cette catégorie d'agents sans pouvoirs propres de décision comprend également deux Commissions permanentes. La première est celle qui a pour mission de veiller à l'application des articles 1 § 2 et 8 relatifs à la limitation des armements et aux conditions militaires, navales et aériennes des différents pays qui font partie de la Société des Nations (art. 9). Dans ma dernière conférence, j'ai appelé votre attention sur le rôle, à mon sens capital, de cette Commission; je n'y reviens pas, je vous renvoie à ce que j'en ai déjà dit.

La seconde Commission permanente est celle qui est chargée d'examiner les rapports faits par les nations qui ont accepté des mandats sur l'exécution de ceux qui

leur ont été donnés, soit pour l'administration des colonies allemandes, soit pour celle des populations de l'Empire ottoman.

Ces Commissions permanentes me semblent — au point de vue de la nature du travail qui leur incombe au moins — plus importantes encore que le Secrétariat. En tout cas, elles sont indépendantes. Je ne peux pas concevoir qu'une Commission permanente, qui a la même qualité de permanence que le Secrétariat, ait sous elle les compétences et les capacités qui existeront dans la Commission relative à l'exécution des mandats : questions de droit colonial, questions touchant les populations de l'Empire turc; et surtout que la Commission permanente, composée des membres de l'Armée, qui aura pour mission de veiller aux conditions essentielles au maintien de la paix : la limitation des armements et peut-être la préparation des plans qui pourront être nécessaires pour marcher contre les agresseurs ou contre les violateurs du Pacte; je ne peux pas concevoir que ces Commissions soient inférieures — elles ne le sont certainement pas dans l'esprit du Pacte — au Secrétaire général permanent. Quoique ce soient des Commissions d'information et de préparation, elles sont appelées à jouer un rôle majeur dans la vie de la Société des Nations.

Voilà, en résumé, quels sont les organes ou Pouvoirs de la Société des Nations, ceux qui ont le droit de prendre des décisions. Nous venons de voir quels sont les agents d'exécution, de préparation et d'information.

Pour être complet, il faudrait que je vous indique aussi les organes créés par d'autres parties du Traité que le Pacte et qui sont chargés de l'exécution de certaines parties du Traité confiées à la Société des Nations.

Nous en avons déjà parlé, c'est la Commission de la Sarre (art. 49 et suiv.), le Haut Commissaire de la ville libre de Dantzig (art. 103), la juridiction pour les fleuves internationalisés (art. 336, 337), etc.

Dispositions diverses.

Immunité diplomatique et inviolabilité (art. 7, §§ 2, 3, 4, 5). — Il faut ajouter que toutes les fonctions de la Société sont également accessibles aux hommes et aux femmes, de quelque service qu'il s'agisse, y compris le secrétariat, et que les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques, comme les terrains et bâtiments occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

Ceci n'a besoin d'aucune explication et je n'ai qu'à vous renvoyer à la matière correspondante que vous trouverez examinée dans tous les ouvrages de droit international.

Le Siège de la Société. — L'article 7, § 1 fixe à Genève le siège de la Société, mais en laissant au Conseil le pouvoir, dont il a usé largement jusqu'ici, « de décider à tout moment de l'établir en tout autre lieu »[1].

J'ai dit les raisons qui avaient fait choisir une petite ville, une petite nation et une nation neutre comme siège de la Société des Nations.

L'expérience démontrera, lorsque les représentants des membres de la Société se décideront à y tenir leurs séances, soit du Conseil, soit de l'Assemblée, si le choix d'une grande ville, comme Paris ou Londres, Rome ou Bruxelles, pourvue de toutes les ressources de travail, de documentation et d'information, qui seront nécessaires au fonctionnement de la Société, n'aurait pas été préférable. Pourra-t-on gouverner le monde des bords, tout enchanteurs qu'ils soient, du lac Léman?

La révision. — L'article 26 et dernier prévoit la révision du Pacte. Elle est confiée à l'Assemblée et au Conseil, votant, l'Assemblée à la majorité, le Conseil à l'unanimité. Bien que le texte n'en dise rien, il faut décider que l'initiative de la révision est soumise aux mêmes règles. L'esprit du Pacte est dans ce sens.

Conclusion.

Vous avez certainement remarqué que, dans l'énumération que j'ai faite des organes des agents et des services de la Société, ne rentre pas un organe que la Délégation française à la Conférence a demandé « inlassablement » tout entière. Les faits semblent nous donner raison, et il en est certainement qui regrettent aujourd'hui de ne pas s'être rangés de notre côté.

Sans doute, on pourra constituer une armée avec des effectifs, pris ici et là, si l'on en a le temps! Sans doute aussi on pourrait — serait-ce compatible avec les termes du Pacte? — donner des mandats à telle ou telle nation de garder tel ou tel point de l'immense territoire qu'a à surveiller la Société des Nations.

Mais, si on est appelé à donner à la Société des Nations le bassin de la Sarre à gouverner, s'il ressort du plébiscite qu'on doit former là un État, surtout si on veut donner à la Société des Nations Constantinople et les Détroits à gérer, il n'est pas possible qu'on ne constitue pas une force internationale qui, au début, sera peut-être une simple gendarmerie, mais qui, dans tous les cas, doit exister.

Pour ma part, j'ai toujours soutenu qu'il fallait une force assez considérable et mobile, organisée de telle manière qu'elle pourrait être transportée facilement aux

(1) Le Conseil a tenu ses sept réunions à Paris, Londres et Rome.

endroits où il faut veiller et qui, d'ailleurs, sont connus (1). Je souhaite la constitution de cet organe. Je dois dire qu'au moment où sa création a été discutée il n'était peut-être pas facile de l'obtenir, pour bien des raisons que je n'ai pas à indiquer ici.

Nous n'avons cependant pas perdu notre foi dans la constitution de cet organe, qui est nécessaire pour faire respecter les décisions si nombreuses que peut prendre la Société des Nations.

J'ai terminé mes conférences. Je ne sais si je vous ai intéressés. En ce qui me concerne, je suis très fier de vous avoir eus comme auditeurs. J'espère que, s'il se constitue un organisme qui prépare ou constitue une armée internationale, les officiers français y feront grande figure. Une armée est indispensable pour entretenir les traditions et les exemples de discipline, de courage, de bravoure, d'abnégation, le sentiment du devoir, celui de l'honneur. Toutes ces qualités sont portées au suprême degré chez l'officier, et l'officier français n'est, à ce point de vue, au-dessous d'aucun autre. Je ne pense pas que la Société des Nations puisse se passer de ces grandes vertus. Elles sont nécessaires pour maintenir à un étiage suffisant la moralité des peuples comme celle des individus.

(1) Voir sur cette question les remarquables développements contenus dans le discours de M. Raiberti, lors de la discussion du Traité de paix à la Chambre des députés (*Journal Officiel* de la République française du 27 août 1919, Chambre, séance du 27 août, p. 4003 et suivantes et spécialement p. 4007).

APPENDICE N° 1.

PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS (1).

Préambule.

Les Hautes Parties Contractantes,

Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe

d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

d'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements,

de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés,

Adoptent le Présent Pacte qui institue la Société des Nations.

Composition de la Société. — Droit de se retirer de la Société.

Art. 1er. — Sont Membres originaires de la Société des Nations ceux des Signataires dont les noms figurent dans l'Annexe au présent Pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'Annexe, qui auront accédé au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société.

Tout État, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.

Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte.

(1) Le texte officiel du Pacte ne renferme aucune rubrique. Celles qui figurent dans le texte ici reproduit ont été empruntées, sauf quelques modifica[illegible] [illegible] M. [illegible] *La Société des Nations et la Suisse.*

Organes et agents.

Art. 2. — L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent.

Assemblée.

Art. 3. — L'Assemblée se compose des Représentants des Membres de la Société.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

Conseil.

Art. 4. — Le Conseil se compose de Représentants des Principales Puissances alliées et associées, ainsi que de Représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre Membres de la Société sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les Représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont Membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel lieu qui pourra être désigné.

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Chaque Membre dé la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un Représentant.

Règle de l'unanimité.

Art. 5. — Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des États-Unis d'Amérique.

Secrétariat permanent.

Art. 6. — Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un Secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

Le premier Secrétaire général est désigné dans l'Annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Les secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Siège, immunités.

Art. 7. — Le siège de la Société est établi à Genève.

Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

Limitation des armements. — Fabrication privée des munitions.

Communication réciproque des renseignements militaires.

Art. 8. — Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Commission permanente militaire, navale et aérienne.

Art. 9. — Une Commission permanente sera formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1 et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.

Art. 10. — Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Guerre et menace de guerre.

Art. 11. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Procédures obligatoires en cas de différend.

Art. 12. — Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennnent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Arbitrage.

Art. 13. — Les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Cour permanente de justice internationale.

Art. 14. — Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Examen du différend par le Conseil ou l'Assemblée.

Art. 15. — S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis a l'arbitrage prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pieces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses Membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses Membres autres que les Représentants des Parties

Les sanctions. — Rupture des relations. — Action commune.
Exclusion de la Société.

Art. 16. — Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.

Différend affectant des Etats ne faisant pas partie de la Société.

Art. 17. — En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Enregistrement et publication des traités.

Art. 18. — Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Nouvel examen des traités devenus inapplicables.

ART. 19. — L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Engagements incompatibles avec le pacte.

ART. 20. — Les Membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Engagements compatibles avec le pacte.

ART. 21. — Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Les mandats.

ART. 22. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la

police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prevues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Administration des intérêts internationaux.

Art. 23. — Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

a. s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et dans ce but, d'établir et d'entretenir des organisations internationales nécessaires;

b. s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration;

c. chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles;

d. chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun;

e. prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération;

f s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Commissions et bureaux internationaux.

Art. 24. — Tous les bureaux internationaux anterieurement établis par traites collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais qui ne sont pas soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Croix-Rouge.

Art. 25. — Les Membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Amendements.

Art. 26. — Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société, dont les Représentants composent le Conseil, et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

Tout Membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

ANNEXE AU PACTE.

I. MEMBRES ORIGINAIRES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS SIGNATAIRES DU TRAITÉ DE PAIX.

États-Unis d'Amérique.
Belgique.
Bolivie.
Brésil.
Empire Britannique.
  Canada.
  Australie.
  Afrique du Sud.
  Nouvelle-Zélande.
  Inde.
Chine.
Cuba.
Équateur.
France.
Grèce.
Guatemala.
Haïti.
Hedjaz.
Honduras.
Italie.
Japon.
Libéria.
Nicaragua.
Panama.
Pérou.
Pologne.
Portugal.
Roumanie.
État Serbe-Croate-Slovène.
Siam.
Tchéco-Slovaquie.
Uruguay.

ÉTATS INVITÉS À ACCÉDER AU PACTE.

Argentine.
Chili.
Colombie.
Danemark.
Espagne.
Norvège.
Paraguay.
Pays-Bas.
Perse.
Salvador.
Suède.
Suisse.
Vénézuela.

II. PREMIER SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

L'Honorable Sir James Eric Drummond, K. C. M. G., C. B.

APPENDICE N° 2.

ADHÉSIONS AU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Le *Journal officiel* de la Société des Nations publie dans son numéro 2 (mars 1920) la liste des adhésions au pacte de la Société des Nations (article 1er du pacte) :

1° Etats dont les adhésions ont été communiquées au Conseil : République Argentine, Chili, Colombie, Espagne, Paraguay, Perse ;

2° Etats ayant accédé au pacte depuis la troisième réunion : Danemark, Norvège, Pays-Bas, Salvador, Suède, Suisse, Vénézuéla.

Tous les Etats invités à accéder au pacte ont donc envoyé à l'heure actuelle leurs déclarations d'accession.

BIBLIOGRAPHIE.

Léon Bourgeois, *L'œuvre de 1919 : la Société des Nations*, Paris, 1920, Fasquelle, in-16, 274 pages.

Georges Scelle, *Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix*, avec une préface de Léon Bourgeois, Paris, 1919, in-12, librairie de la Société du recueil Sirey, X-459 pages.

Sir Frederick Pollock, *The League of nations*, London, 1920, in-8°, Stevens and Sons, XV-251 pages.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), avec annexes (en particulier le rapport de M. Max Huber intitulé « *Problèmes relatifs à la Société des Nations* »), Berne, 1919, in-8°, imprimerie Wyss Erben, 409 pages.

Paul Moriaud, *La Société des Nations et la Suisse*, Berne, 1919, in-8° carré, 100 pages.

William H. Taft, George W. Wickersham, A. Lawrence Lowell, Henry W. Taft, *The Covenanter — Letters on the covenant of the league of nations*, Boston, Mass., 1919.

Société des Nations, *Journal officiel*, Harrison et fils, St. Martin's lane, Londres. (N° de janvier, février, mars, avril-mai 1920.)

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE V.

LES ORGANES ET LES AGENTS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

APPENDICES.

